REFORMING FEDERAL ENVIRONMENTAL ASSESSMENT

A Discussion Paper

Canada

87-06116/

© Minister of Supply and Services Canada 1987

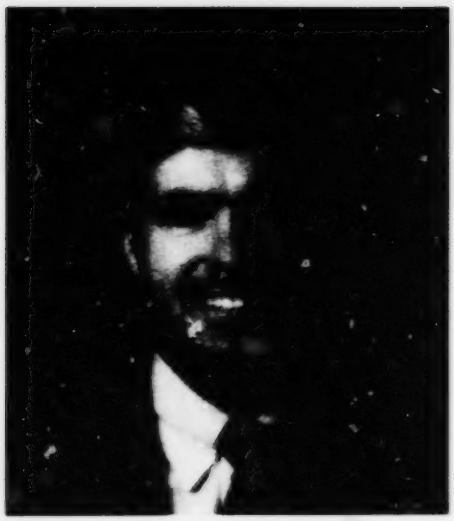
Cat. No. En 106-5/1987

ISBN 0-662-55329-2

REFORMING FEDERAL ENVIRONMENTAL ASSESSMENT

A Discussion Paper

REFORMING FEDERAL ENVIRONMENTAL ASSESSMENT



In keeping with its commitment to sound environmental planning, the Government of Canada intends to improve the federal Environmental Assessment and Review Process. The following discussion paper, which outlines some possible changes to that process, seeks both to inform interested groups and individuals about the issues at stake and to solicit public comment on them.

Over the past two decades, the importance of protecting our natural environment and of managing it responsibly has become increasingly apparent. More than ever, economic development is seen to depend on a healthy environment. Conversely, a violated environment restricts economic opportunity. That equation is firmly set out in the recent report of the World Commission on Environment and Development (the Brundtland Commission), which emphasizes the vital link between environmental and economic survival.

Had governments throughout the world understood this connection sooner—and taken earlier measures to respect it—many contemporary environmental problems could have been prevented or, at least, ameliorated. Unfortunately, we cannot change the past. But we can, and must, learn from it if we are to secure our future. Careful, high-quality environmental assessment of new proposals, drawing on experience gained from previous developments, is essential to our continued safety and well-being.

There is growing public demand for reform of the federal Environmental Assessment and Review Process. To my mind, Canadians' expectations will best be met by a system that underlines the unique importance of environmental considerations, encourages their integration in the early stages of planning for development, and provides for maximum public participation in government decision-making.

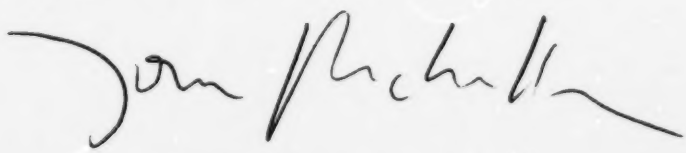
The current environmental assessment process is flawed in a number of ways. One basic weakness is the way in which the concept of self-assessment is applied. Primary responsibility for determining a proposed development's environmental significance rests not with the Minister of the Environment, but with the Minister of the department that initiates the project.

The following discussion paper outlines one possible improvement to this aspect of the process. Although the document proposes that a department remain responsible for assessing its own projects during the early planning stages, it suggests that the results could be released for public comment. As well, the scope of those evaluations could be broadened to include, among other things, the identification of alternatives to any project that might have significant environmental implications.

An additional concern is the potential for duplication between Environmental Assessment and Review Process public reviews and other federal regulatory hearings. To avoid the problem, a single public review process might be undertaken for projects that would otherwise be subject to two.

The Government of Canada actively seeks the views of all who are affected by, or who have an interest in, federal environmental assessment practices. It is eager to consider and evaluate all feasible improvements to the scope, application and administration of the existing process, so that federal environmental planning and assessment will meet the highest standards of consistency, efficiency and professionalism. We need a system that will stand the test of time. Your response to the following discussion paper will help us to realize that goal.

I welcome your comments, and I assure you that every opinion will be carefully reviewed. Following the public consultation process, I will prepare for my Cabinet colleagues a plan that they can discuss in the context of the government's overall environmental program. Reform of the federal Environmental Assessment Process will be a key element in that program's success.



Tom McMillan, P.C., M.P.
Hillsborough

Minister of the Environment

CONTENTS

	Page
BACKGROUND	
HOW CURRENT FEDERAL ENVIRONMENTAL ASSESSMENT POLICY WORKS	**7**
Policy	7
Application of the Process	8
Administration	8
Procedures	8
Initial Assessment	8
Public Review	11
ENVIRONMENTAL ASSESSMENT OF GOVERNMENT PROPOSALS	
PROCESS ISSUES	**13**
Self-assessment Policy	13
The Role of Panel Reviews	13
Comprehensiveness in Approach	14
POLICY AND PROCESS OPTIONS	
MAJOR ISSUES	**15**
Scope of the Process	15
Improvements to the Initial Assessment Phase	16
Improvements to the Public Review Phase	17
Assisting Public Participation	20
Resource Implications	21
Evaluation	21
WHAT HAPPENS NEXT	**22**
SEEKING PUBLIC COMMENT	**23**

BACKGROUND

HOW THE CURRENT FEDERAL ENVIRONMENTAL ASSESSMENT POLICY WORKS

POLICY

The Environmental Assessment and Review Process came into effect in 1974. Adjustments were made in 1977, and the Environmental Assessment and Review Process Guidelines were issued in 1984 by Order in Council under the *Government Organization Act, 1979*.

The federal environmental assessment policy is currently implemented through comprehensive guidelines called the Environmental Assessment and Review Process. Under the process, environmental matters are to be taken into account throughout the planning and implementation of all proposals falling under federal jurisdiction. This is to be done before commitments or irrevocable decisions are made.

A proposal includes any initiative or undertaking for which the federal government has a decision-making responsibility. The authority and responsibility for environmental assessment rest with the minister that has the decision-making authority for the proposal. Under the process that minister is known as the initiating minister.

Corporations listed in Schedule C to the *Financial Administration Act* are expected to implement the process if it is within the legislative authority and it is corporate policy of the corporation to do so. Boards, agencies, and regulatory bodies of the Government of Canada having a regulatory function respecting a proposal are to implement the process if there is no legal impediment to or duplication from application of the process.

Public reviews of major Northern developments examine environmental and socio-economic impacts of construction and maintenance

APPLICATION OF THE PROCESS

The Environmental Assessment and Review Process Guidelines are to be followed when a department:

1) intends to undertake any proposal of its own;
2) has the authority to make decisions about a proposal of another organization that:

— might have an environmental effect on an area of federal government responsibility,
— would require federal government financial commitment, or
— would be undertaken on lands administered by the federal government, including those offshore.

ADMINISTRATION

The Federal Environmental Assessment Review Office oversees the Environmental Assessment and Review Process on behalf of the Minister of the Environment. The office provides advice and procedural guidelines for the application of the process, is the secretariat for public reviews carried out by panels appointed by the Minister of the Environment, and normally provides the chairman for each panel. When necessary, it negotiates provincial or territorial participation in a review, federal participation in a provincial review, or any other co-operative arrangement. The office advises the Minister of the Environment on environmental impact assessment, and is the federal voice on environmental impact assessment in international organizations and meetings. It also provides funding, secretariat and technical support to the Canadian Environmental Assessment Research Council, a body of experts drawn from federal, provincial and municipal governments, industry, the consulting and academic communities and from environmental groups.

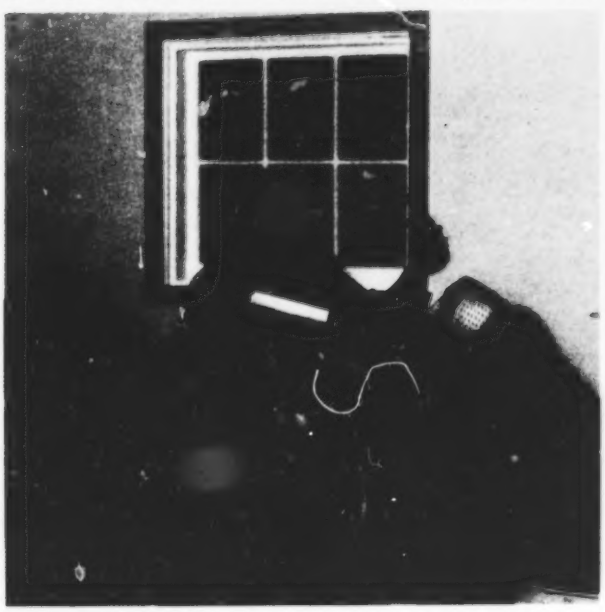
PROCEDURES

The process has two phases: **initial assessment** and **public review** .

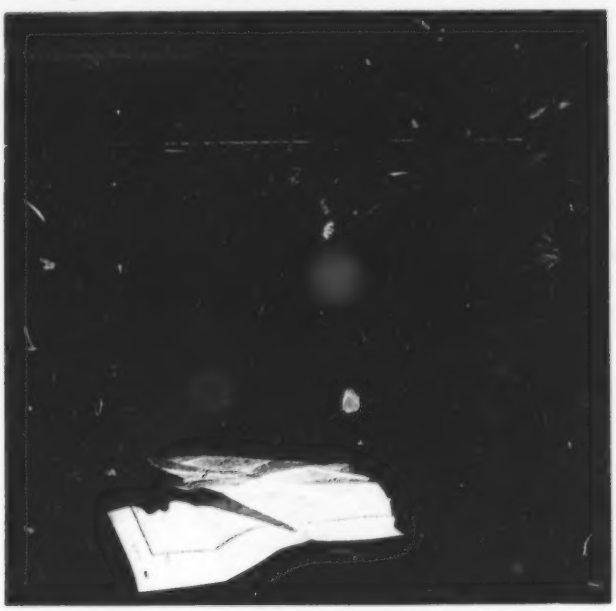
Initial Assessment

Systematic **initial assessment procedures** have been developed for determining the potential environmental impacts and directly related social impacts that could result from a proposal. After initial assessment by the initiating department four courses of action are possible (Figure 1):

1) If no potentially adverse environmental effects will result from a proposal, or if its effects are insignificant or can be mitigated with known technology, the proposal may proceed.
2) If the potentially adverse environmental effects are significant or if public concern is such that a public



Interpretation is used to ensure area residents understand the proposal and have the opportunity to comment on it



Site visits to project locations are normal panel procedures

INITIAL ASSESSMENT

PROPOSALS

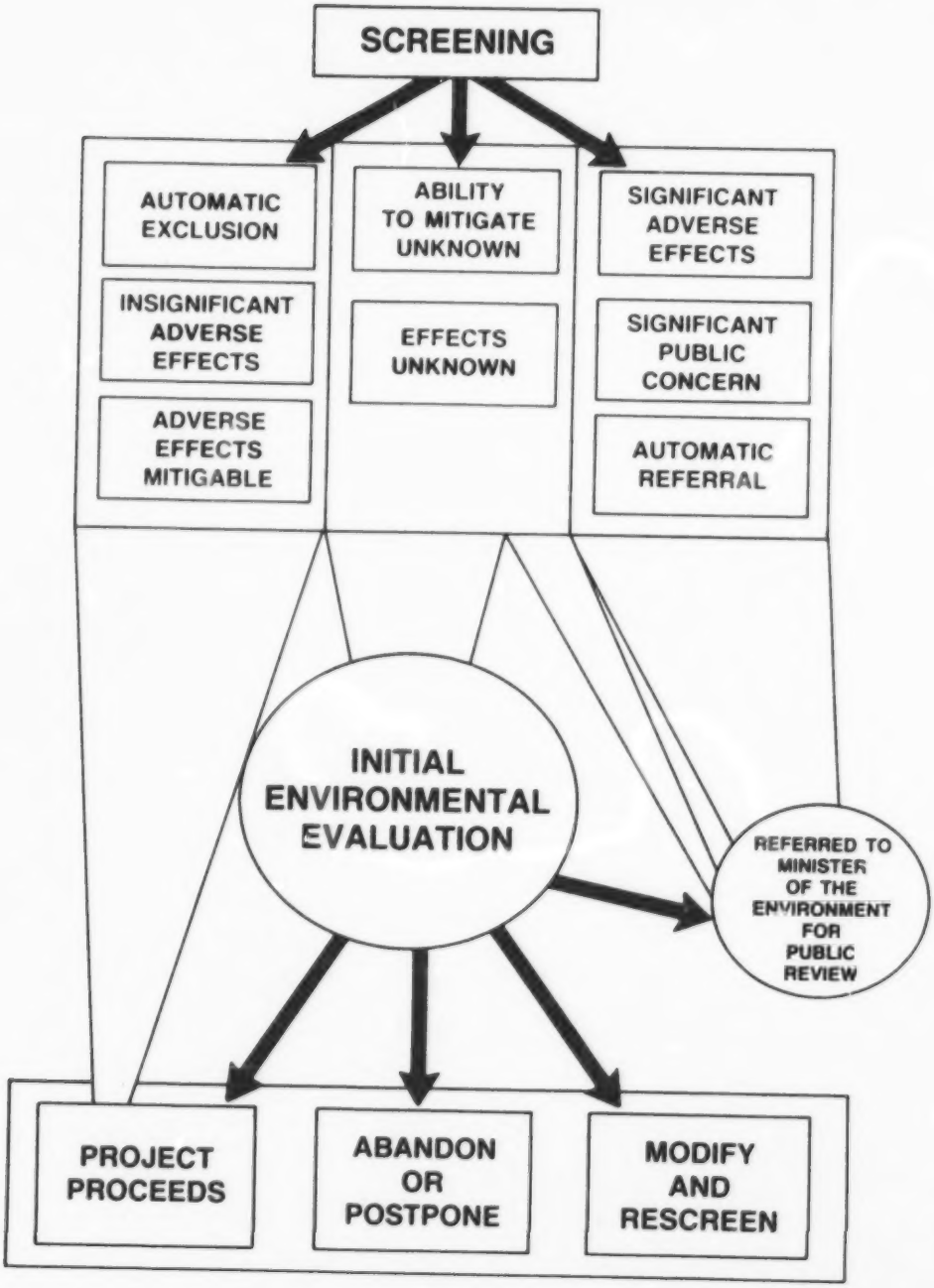


Figure 1

review is desirable, the Minister of the initiating department must refer the proposal to the Minister of the Environment for a review by an independent panel.

3) If the potential adverse environmental effects are unknown, the initiating department must undertake a more detailed study, known as an initial environmental evaluation, then reassess whether the proposal warrants a public review; if so, the Minister of the initiating department must refer it to the Minister of the Environment for an independent panel review.

4) If the potential adverse environmental effects of the proposal are unacceptable, the initiating department must either modify and reassess it, or abandon it.

Departments with specialized knowledge, such as Environment Canada, National Health and Welfare, and Fisheries and Oceans provide advice to initiating departments during initial assessment.

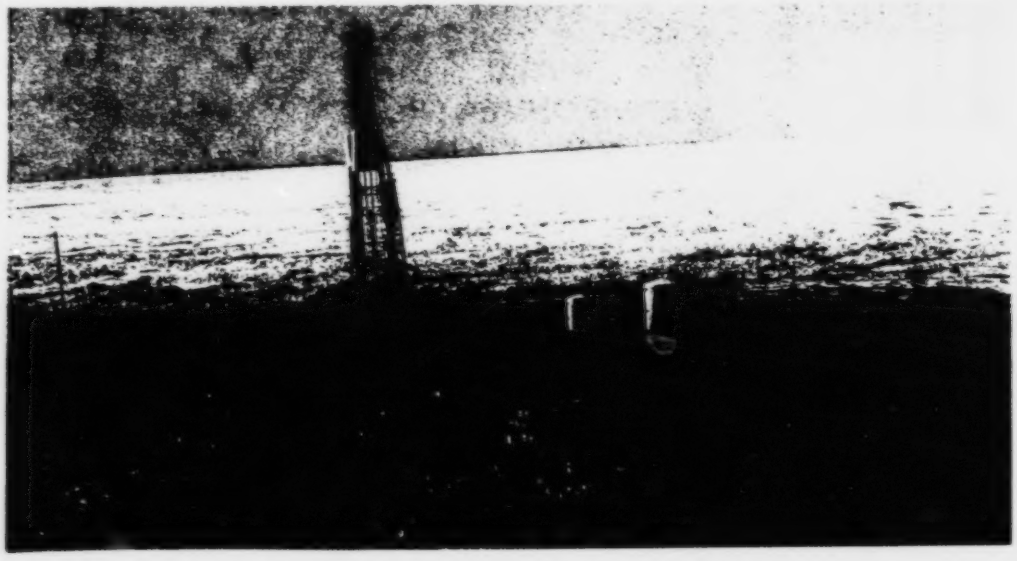
Actions that could mitigate or avoid those environmental impacts which are identified as a result of initial assessment and considered to be important must be incorporated into any proposal that proceeds. Initial assessment decisions are documented and are accessible to the public, which is given an opportunity to respond. The Federal Environmental Assessment Review Office regularly publishes a list of initial assessment decisions.

Public Review

A public review (Figure 2) is a detailed examination of the potential environmental and directly related social effects of a proposal by an independent panel appointed by the Minister of the Environment. A new panel, normally drawn, except for the chairman, from outside of government, is constituted for each review. The Minister of the Environment issues each panel's terms of reference, describing the nature and scope of the review. At the discretion of the initiating Minister and the Environment Minister, the scope of the review may be expanded to include general socio-economic effects, assessment of technology, and the need for the proposal.

The panel's responsibility is to investigate the potential adverse environmental impacts of a proposal, to examine the scope and importance of issues and public concerns, and, at the end of the review, to make recommendations to the government in a report that is made public.

Each panel conducts a public information program and holds public meetings, including hearings. The hearings provide an opportunity for public comment, including supporting and opposing views of the proposal. Hearings are conducted in accordance with publicized procedures, but are neither judicial nor quasi-judicial;



New technologies, such as construction of artificial islands for oil exploration, call for a variety of techniques in assessing environmental impacts

PUBLIC REVIEW

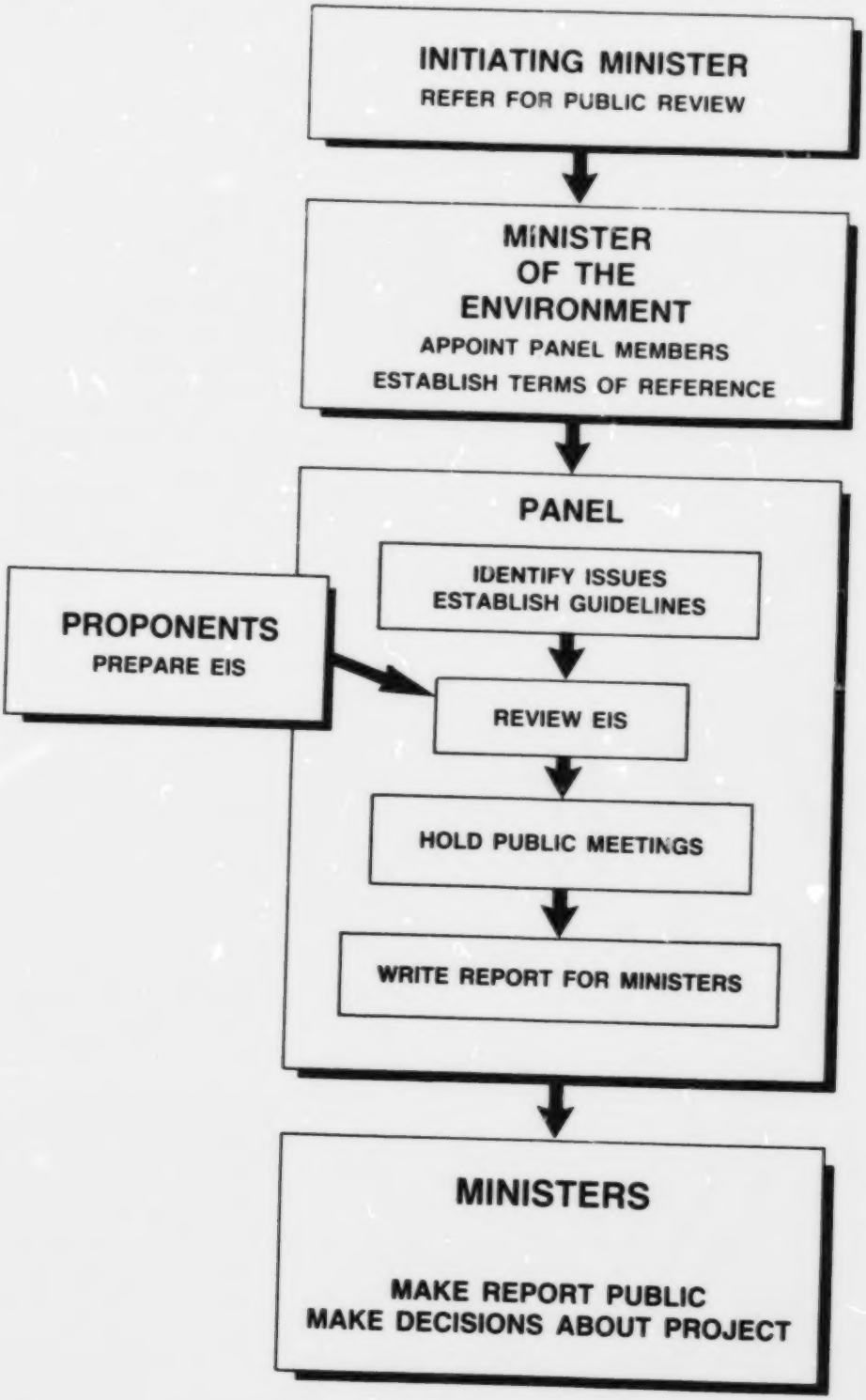
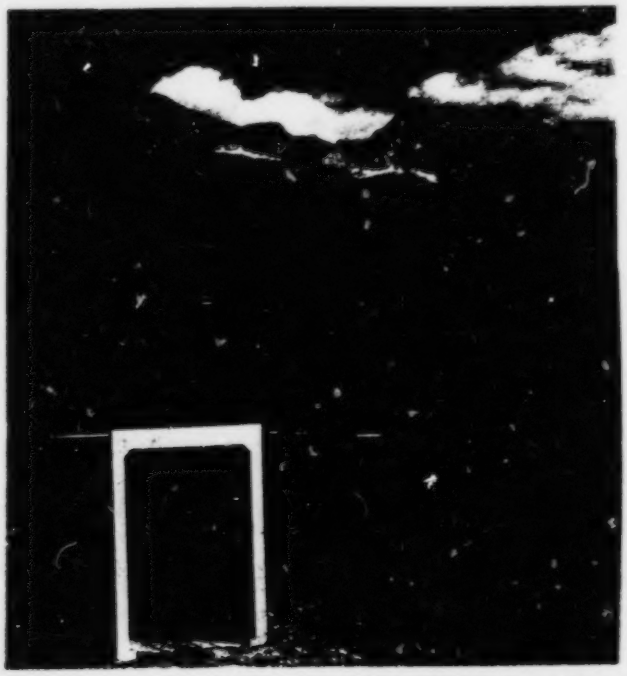


Figure 2



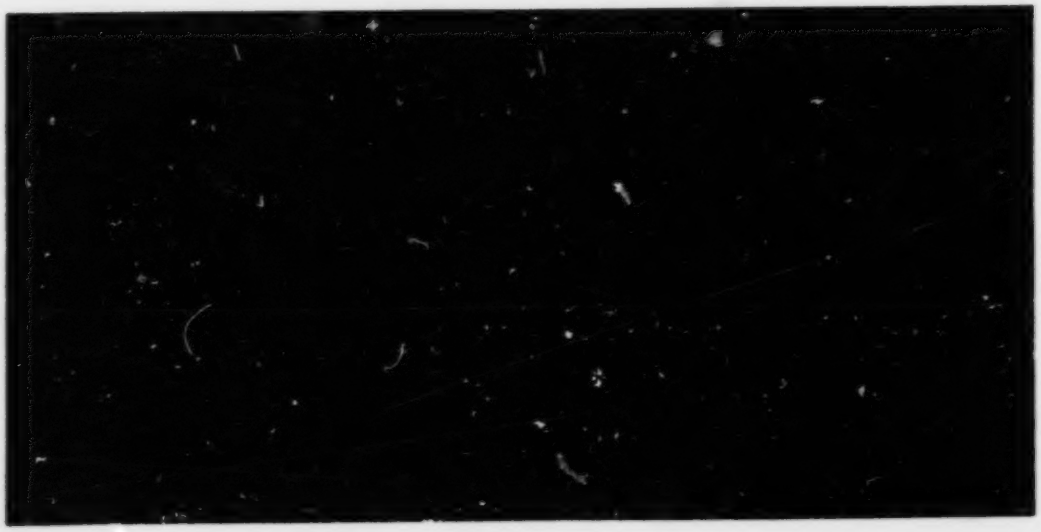
Concerns expressed during the panel review of CP Rail's Rogers Pass project, Glacier National Park, resulted in the relocation of the tunnel ventilation shaft

rather they are as informal and flexible as practicable. Active participation of the public, as well as persons with particular expertise, is a vital factor throughout the review.

The proponent of the proposal produces a document, usually in the form of an Environmental Impact Statement, that describes the proposal in detail. It usually portrays the present state of the environment in the proposal's locale, and the potential impacts of the proposal. It normally indicates how adverse impacts will be avoided or reduced. This document, like all other material given to the panel, is made public.

At the end of its hearings the panel writes a report for the Minister of the Environment and the Minister who initiated the review. The report contains a description of the proposal, the site, and the potential impacts and issues, and, most importantly, contains recommendations to the ministers. Normally, the panel may recommend that the proposal can proceed as intended, can proceed under certain conditions, or not proceed at all.

The two ministers make the report public. The Minister of the initiating department decides whether the proposal should proceed or not, the extent to which panel recommendations are to be adopted before proceeding, and the manner in which these decisions are to be made public.



Environmental impact assessment studies reduce potential impacts on wildlife such as caribou herds

ENVIRONMENTAL ASSESSMENT OF GOVERNMENT PROPOSALS

PROCESS ISSUES

SELF-ASSESSMENT POLICY

There are essentially two basic approaches that a government can take in organizing a process to deal with the environmental implications of its own proposals. A single government department or special office can be given the task of reviewing all proposals of the government and of making the environmental planning decisions about those proposals.

Alternatively, every government department can be tasked to integrate environmental assessment into its own program planning system, and be responsible for its own environmental decisions regarding each of its proposals. Variations of these two approaches are possible.

The federal government chose the latter approach, called the self-assessment policy, early in 1974, for a number of important reasons. The government wanted to imbue an environmental awareness throughout its many departments; it wanted to have the environmental implications of any government activity or proposal assessed and dealt with as early as possible in its planning, because altering, for environmental reasons, a proposal that was well advanced might be very costly; it wanted to integrate the cost of sound environmental planning into the cost of proposals; it wanted the department making a proposal to address any public concern that might arise from it, and to consult directly with people who might be affected by the environmental effects of a proposal.

These reasons are still valid, and justify keeping the self-assessment policy as the preferred approach for the federal government. Nevertheless, experience with this approach over the last decade has indicated that the self-assessment process can be improved.

THE ROLE OF PANEL REVIEWS

The federal environmental assessment policy recognizes the central importance of public involvement. If a federal proposal might have unknown or significant environmental effects, or environmental effects causing significant public concern, the people who may be affected should have an opportunity to make their views known on the matter in a suitable public forum. Public reviews of proposals by panels appointed by the Minister of the Environment serve a valuable function in determining public opinion, establishing the major issues of concern to affected people and communities, and transmitting considered conclusions and recommendations to the government based on all the opinions heard and information gathered during the course of such a review. A major study by an independent consultant, Ron R. Wallace, in 1985 of the degree to which recommendations made by environmental assessment panels have influenced the federal decision-making process showed

"panel reviews resulted in significant adjustments to projects assessed."

that the panel reviews resulted in significant adjustments in the projects assessed. He found that in most cases, the public review process has worked to improve the coordination and delivery of government services while providing a neutral forum for public consultation. Moreover, Wallace concluded that in the cases studied the Environmental Assessment and Review Process had required both government departments and private sector corporations to factor environmental and socio-economic concerns into their decision-making processes.

Unfortunately, however effective the panel reviews may be, interested persons sometimes have unequal access

Creek realignment and fish habitat enhancement during the twinning of the Trans-Canada Highway through Banff National Park

to participation in them because of inequities in financial support, access to expert advice, time to analyze documents, and resources to organize participation. In some cases, language and cultural differences, and geographic isolation may exacerbate these inequities. At issue is how the government should organize and administer a fair and adequate public participation program for each of its panel reviews.

The conduct of a panel review can be a complex undertaking. A proposal under review may cross the jurisdictional boundaries between the environmental assessment process and a federal regulatory process, between more than one federal department, and between federal, provincial, or territorial governments. The potential exists for duplicating public reviews within the federal structure and between the federal government and other levels of government. Duplication is costly and time-consuming for all involved. This paper explores means of avoiding duplicate processes.

Environmental assessment panel reviews can be lengthy undertakings. The length of the entire review is only partly in the hands of the panel. There must be adequate time for the proponent to prepare an environmental impact statement and for the panel and other interested persons to review the proponent's documents and other materials submitted to the panel. The complexity and novelty of the proposal being assessed and the geographical extent of its potential effects influence the length of time required to conduct a thorough review with adequate opportunity for affected people and communities to express their views. Nevertheless, it is in the interest of all to conduct panel reviews as promptly as possible. New rules could be considered prescribing temporal limits governing at least those portions of the review over which the government has some management control, e.g., the appointment of panel members, the preparation of terms of reference, the period allowed for a panel to complete its report once the proponent has submitted the environmental impact statement, and the timing of the government's official response to it. Other means to increase the efficiency of the panel review process have been tried, found useful and could be pursued further. These are, for example, scoping of the primary issues and conducting area-wide reviews well in advance of specific project proposals. The goal should be to conduct comprehensive, fair and open reviews at the least cost.

COMPREHENSIVENESS IN APPROACH

Ideally, an environmental assessment process would ensure that environmental assessments carried out by the federal government address not only the biophysical effects but also the social, health, economic and cultural issues arising out of environmental effects of a project, and that all federal departments carry out assessments in a consistent, visible and accountable manner.

Over the years the federal government has amended and strengthened its process for assessing the environmental effects of proposals. This paper outlines possible improvements and additions to the present environmental assessment process. In addition, some provisions of the present process are unclear, leaving too much scope for divergent interpretation in some important areas. The agencies that are to implement the Environmental Assessment and Review Process, the types of projects that must be assessed for their environmental implications, the content of an acceptable environmental assessment, the definition of public concern and even the responsibilities and obligations entailed in self-assessment are all aspects of the EARP that have proven problematic. These areas must be clarified.

POLICY AND PROCESS OPTIONS

MAJOR ISSUES

Building on the procedures now in use, this paper discusses possible policy and process changes that could improve public accessibility to federal environmental decision-making, to strengthen the openness of the self-assessment approach and to improve the public review phase of the process.

A strengthened sense of responsiveness to the public underlies these proposals. They reflect the government's strong commitment to openness in decision-making and to fair and comprehensive public consultation. Some weaknesses in the present federal environmental assessment process require correction, but it is even more important to ensure that a future federal environmental assessment process has sufficient flexibility to accommodate new methods and new scientific information as it emerges. In particular it must facilitate integration of modern environmental values with the more traditional economic decision-making in areas of federal jurisdiction.

What is needed is a new rigour in environmental planning within government which will not increase the regulatory burden on Canadian industry subject to federal jurisdiction.

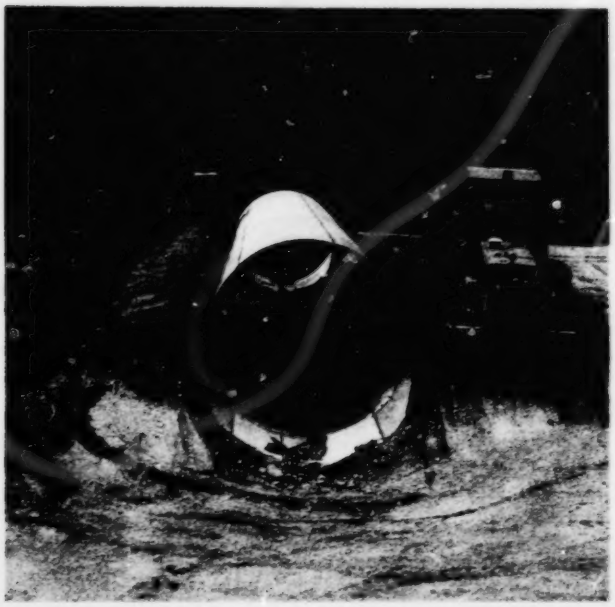
SCOPE OF THE PROCESS

Application by Crown Corporations: Crown corporations listed in Schedule "C" to the *Financial Administration Act* are currently required to implement the federal process only if it is the corporate policy to do so, and if it is within the corporation's legislated authority. Some of these corporations conduct business of a type that may have environmental implications. At present, such corporations can initiate projects without applying the federal process, and, because they may not be obliged to comply with provincial environmental assessment processes, they may escape any environmental assessment. Certain Crown corporations have voluntarily implemented the Environmental Assessment and Review Process in several cases which resulted in panel reviews.

In general, the application of the Environmental Assessment and Review Process across federal agencies is inconsistent. Because Crown corporations are federal entities and represent the federal presence, it can be argued that they should reflect environmental considerations in their decision-making process in the same manner as other federal agencies. In practice only a small number of Crown corporations carry out activities that might have environmental consequences. One approach would, therefore, be to designate formally those corporations which are required to implement the Environmental Assessment and Review Process.

Those Crown corporations which do not implement the Environmental Assessment and Review Process purely as a matter of corporate policy could simply be asked to change this policy. However, should a corporation be prevented from implementing the process because its charter legislation does not permit it, it would have to be decided whether circumstances warranted seeking an amendment to that legislation.

Inconsistent Consideration of Environmental Values by Regulatory Agencies: Some federal regulatory agencies regulate industries whose activities may have environmental implications. These agencies differ in their legal capacity to consider environmental principles in their decisions. For example, the National Energy Board requires applicants to carry out rigorous environmental assessment at the design stage of their proposed projects but the Canadian Transport Commission does not have a legal basis to address environmental concerns of projects under its jurisdiction. The Atomic



Installation of an underpass to facilitate animal movement, reduce road kills, and improve public safety, Banff National Park

Energy Control Board, however, has generally been able to consider environmental impacts. It would be possible for regulatory agencies now without legal capacity to consider environmental factors in their decisions to be so empowered by Parliament as appropriate.

Implementation by Funding Agencies: Certain federal agencies provide financial assistance for domestic projects proposed by businesses or organizations which would ordinarily fall under provincial jurisdiction. In such cases, the funding agency has the responsibility to ensure that financial contributions are not made to inadequately assessed projects that may have unknown or significant environmental impacts. The approach to date has varied considerably. Clearly defined procedures could generate consistency and promote cooperation with provincial assessment processes as appropriate.

Treatment of Confidential Information: If information on projects is deemed confidential, as defined under the *Access to Information Act*, public consultation and the publication of such documents as initial environmental evaluations on such projects would become difficult, if not impossible. In these circumstances, a mechanism could be developed to ensure that projects are still subjected to environmental assessment panel review internal to government.

Application to Foreign Aid Projects: The Environmental Assessment and Review Process applies to agencies providing aid in other countries, such as the Canadian International Development Agency (CIDA) but publishing information relevant to the assessment and conducting an environmental assessment panel review depends on the consent of the recipient country. The conduct of a panel review in those circumstances might well present insurmountable difficulties and insistence on it would be inappropriate.

IMPROVEMENTS TO THE INITIAL ASSESSMENT PHASE

It is recognized that there have been many positive developments in the federal Environmental Assessment and Review Process and in its implementation since the 1984 Order in Council. Nevertheless, a variety of procedural changes could substantially improve public access to environmental assessment studies prepared by departments and agencies, thereby increasing the openness of the self-assessment approach which is the basis of federal environmental assessment policy.

---

to ensure predictability and consistency, changes to procedures warrant consideration.

To help ensure predictability and consistency in the implementation of the Environmental Assessment and Review Process, the following changes to procedures warrant consideration:

1) There could be a requirement under the Environmental Assessment and Review Process that departments address general social, health, economic and cultural implications of environmental change.

2) Screening of projects early in their planning as currently practiced might reasonably remain unchanged as would the requirement to report screening decisions to the Federal Environmental Assessment Review Office and to develop assessment procedures. The present mechanism permitting the development of "exclusion lists" identifying environmentally benign projects or classes of projects requiring no further consideration under the process should similarly remain. However, a new criterion could be introduced. A list of types of proposals which would require a mandatory initial environmental evaluation might be considered. The list could be developed through consultation between federal departments and the Federal Environmental Assessment Review Office and issued as a guideline under the authority of an Order in

Council. Alternatively the list could be subsequently prescribed in regulations pursuant to some form of environmental assessment legislation. Whichever approach is taken, public comment on this list could be invited in accordance with the federal government's Regulatory Policy and the Citizens' Code of Regulatory Fairness.

3) The scope of the initial environmental evaluation could be specified, again through a guideline or regulation, as appropriate, including, but not limited to, rationale, possible alternatives, biophysical effects, related social, health, economic and cultural impacts (including impacts external to Canadian territory arising from activities within Canada), mitigating measures, project implementation and post-implementation monitoring plans.

4) The initial environmental evaluation could be published and be made available in a public location in the area affected by the project. Residents of the area could be notified of its availability through notices released to local media, posted in public places, distributed by general mailing or by other information distribution methods. A reasonable period, possibly 30 to 60 days, could be allowed for public response to the initiating department.

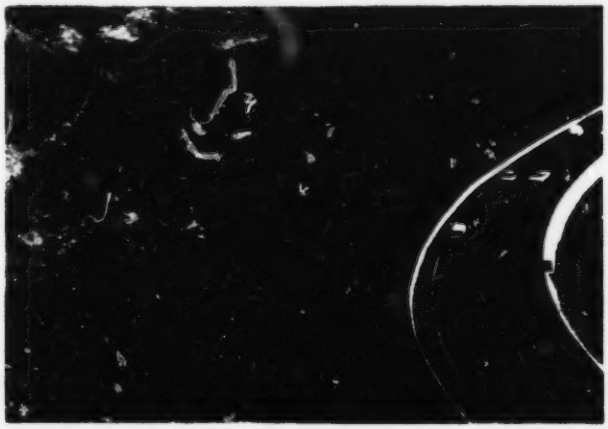
IMPROVEMENTS TO THE PUBLIC REVIEW PHASE

Should the public request that a project undergo an independent public review, the initiating Minister could be required to respond publicly, within a specified period of time, stating the reasons for his decision if the request is denied.

A mechanism could be developed to ensure that decisions on the need for a public review reflect the concerns of both the initiating Minister and the Minister of the Environment.

It is reasonable that the public review process followed should be appropriate to the size and importance of the projects under review. The Minister of the Environment could reflect this approach when issuing procedures governing public reviews. In particular, in circumstances where the appointment of a full environmental assessment panel does not appear warranted, the Minister might be allowed to appoint, in lieu of a panel, a negotiator whose responsibility would be to promote an understanding between a proponent and those with concerns about a particular project. In this situation, the negotiator would be free to recommend that a panel be appointed if such seemed necessary.

A panel recommended measures for CN Rail's 700 km twin tracking program in British Columbia to protect important fish resources



A panel provided guidance on the long-term environmental implications of transportation related activities in the Fraser-Thompson River corridors, British Columbia

Airport runway construction, following an initial assessment of the project by Transport Canada

There may be certain specified circumstances in areas of federal jurisdiction where it would be desirable for the Minister of the Environment to initiate panel reviews together with the Ministers responsible for the subject activities. Such circumstances might include:

- specific requests for review made by a province or territory;
- projects likely to have domestic or foreign transboundary impacts;
- projects involving inter-basin water transfer; and
- projects with multiple components or phases which, when taken together, could have a major cumulative effect on the environment (e.g., hydrocarbon exploration in new frontier areas)

Panel procedures could continue to be informal as at present. However, circumstances may arise where granting a panel greater powers would facilitate the conduct of the review. A task force appointed by the Federal Environmental Assessment Review Office is consulting the public on the advantages and disadvantages of various hearing procedures. The report of the task force which will be available in early autumn will assist in making judgments in this area, and in improving the efficiency of panel hearings.

Procedural guidelines or regulations governing panel reviews could require proponents to prepare environmental impact statements containing specific elements consistent with those specified for mandatory initial environmental evaluations.

At present the report of any independent panel (and this could reasonably include the report of an independent negotiator) must be submitted to the initiating Minister and the Minister of the Environment and be made public shortly thereafter. A time period could also be established during which the initiating Minister and the Minister of the Environment would be required to provide a joint public response to the report before a decision to proceed with the proposal is taken.

Monitoring of actual environmental effects of activities is extremely important to confirm whether environmental predictions were accurate and whether mitigatory measures were effective. Environmental assessments could ideally include specific plans for collecting relevant and accurate data on actual environmental impacts and for using this information to fine-tune project construction and operations. The potential for improving predictive capability for future assessments, and thereby improving planning, would be correspondingly enhanced. When projects reviewed by panels subsequently proceed, the appropriate ministers could be required to publish monitoring plans for the proposed undertakings.

In any revised Environmental Assessment and Review Process, it would be important to emphasize the continued vital role of departments with specialized knowledge or responsibilities as advisors to other departments and to panels.

Figure 3 opposite is a graphical summary of some of the possible procedural changes and additions to the process discussed in this paper.

POSSIBLE IMPROVEMENTS TO THE PROCESS

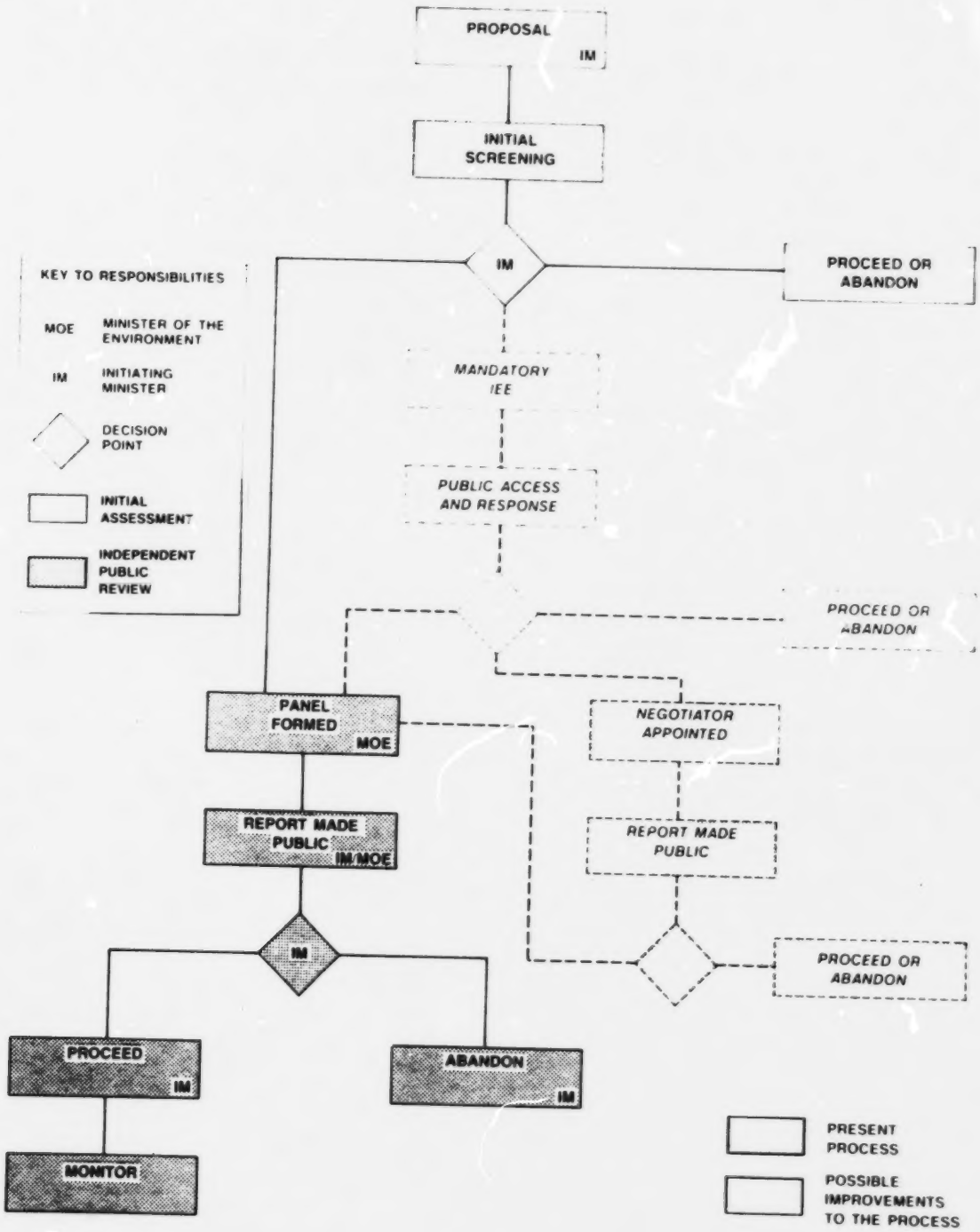


Figure 3

industries regulated under federal jurisdiction would prefer a single public hearing rather than sequential hearings on the same project. For example, the potential exists for the National Energy Board to hold public hearings on the environmental implications of a proposal even though public hearings may have already been held under the Environmental Assessment and Review Process. Clarification of the roles and responsibilities of

Local residents are encouraged to learn about proposals and comment on them during panel public meetings

regulatory agencies in the implementation of the Environmental Assessment and Review Process is important. Measures could therefore be introduced to minimize duplication of hearings, while still allowing acceptable opportunities for early public comment on the proposal. In circumstances where both an Environmental Assessment and Review Process panel review and a regulatory public hearing are likely to occur for a well-defined project, a single hearing process, provided it could deal effectively with environmental issues, might be an acceptable course of action. Amendment to the regulatory agencies' legislation could be required in certain circumstances to achieve this objective. Total removal of duplication may not be fully possible in cases where a public review is held to address a series of proposed developments affecting a particular region; or a single area-wide development only part of which would be subject to a subsequent regulatory hearing. In such cases the review would provide a broader base of advice to Ministers and to the regulatory process than would otherwise be available. Such instances are likely to be very few.

Where a public hearing would normally be necessary both under a regulatory board's rules and under the Environmental Assessment and Review Process, the addition of a special member to the regulatory board might be possible where legislation so permits, thus allowing a single hearing process to be followed. A separate review by an independent environmental assessment panel would then be unnecessary. Early assessment of the environmental impacts of a proposal handled in this manner could be achieved by requiring the publication by the proponent of an initial environmental evaluation well before an application is put forward to the regulatory board.

Similarly, it would be desirable for the Minister of the Environment to enter into arrangements with provinces, territories and native organizations for the purpose of avoiding duplicate environmental assessment reviews. Native interests and values could be recognized as components of environmental assessment and provision could be made to accommodate changes arising from possible future decisions concerning native self-government or as a result of devolution of powers in the territories.

ASSISTING PUBLIC PARTICIPATION

In independent panel reviews, interested persons may have unequal ability to participate because of inequities in financial support, access to experts, time to analyze documents, resources to organize participation, and, in some cases, language and cultural differences. The independent evaluation of the intervenor funding program of the the Beaufort Sea Review brought out clearly the value of such funding in achieving equitable access. Under the present system some interveners, e.g., natives or certain community organizations, may be eligible for certain kinds of funding while others are not; some initiating departments and/or proponents provide intervener funding and some do not. On the other hand, meaningful levels of intervener funding would add to the cost of reviews at a time when government is anxious to curtail expenditures. Should a policy of funding public participation nonetheless be adopted the problem then becomes one of determining who should provide the funds and how they should be administered.

George River residents comment on panel's draft guidelines for preparation of an environmental impact statement on proposed military flying activities in Labrador and Quebec.

Proponents are responsible for explaining their proposals to the potentially affected public.

If funding is provided, the management could be carried out along the following lines:

1) funds for public participation in panel reviews could be made available through the Federal Environmental Assessment Review Office;
2) a separate committee for each review independent of all parties could be established by the Federal Environmental Assessment Review Office to administer all federal funds available for public participation; and
3) a mechanism such as an advisory committee for recommending the level of funds to be made available for each review could be designed and put in place.

RESOURCE IMPLICATIONS

The Government is sensitive to the possibility of imposing planning requirements entailing additional costs upon departments, agencies, and especially private proponents falling within the purview of the Environmental Assessment and Review Process. The Government is also cognizant that the cost entailed in allowing environmental damage to go unaddressed is a cost to all Canadians. The resource implications of the proposed improvements to the Environmental Assessment and Review Process must be assessed and balanced fully, both to ensure that no inordinate cost is imposed on departments' budgets and to ensure that the cost of adverse environmental effects are not passed on to the Canadian public. The cost of making the proposed process improvements will be examined against the benefits of good environmental planning.

EVALUATION

Periodic evaluations of the Environmental Assessment and Review Process, whether or not legislated, could be undertaken as follows:

1) *Evaluation of the Implementation:* Evaluation of the implementation of the process could be carried out by selected government departments consistent with the program evaluation policy of the federal government.
2) *Evaluation of Effectiveness:* Periodic evaluation of the overall effectiveness of the process could be undertaken by an independent committee appointed by the Minister of the Environment, at specified intervals, possibly once every three years.

WHAT HAPPENS NEXT

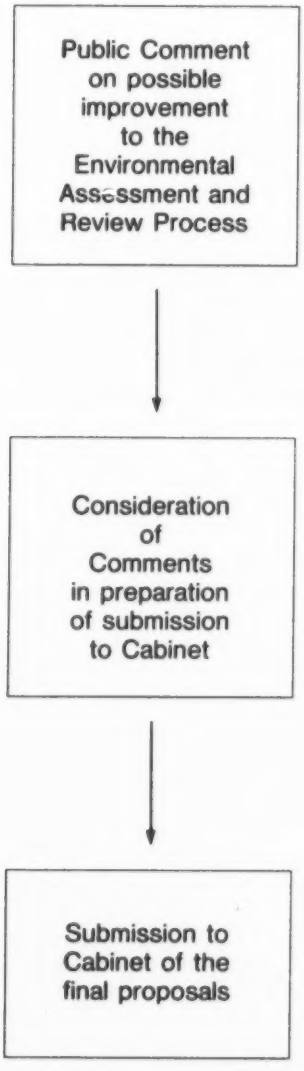


Figure 4

SEEKING PUBLIC COMMENT

Your comments and suggestions will help in designing the most effective and practical federal Environmental Assessment and Review Process.

This discussion paper is being distributed to groups, organizations, and individuals who may have an interest in the federal Environmental Assessment and Review Process. Written comments or suggestions about these proposals would be welcomed.

The Federal Environmental Assessment Review Office (FEARO) is co-ordinating this initiative on behalf of the Minister of the Environment. If you wish additional information or wish to meet with the staff of FEARO please contact us at the address or telephone number below. FEARO staff would be pleased to arrange meetings where interested groups and individuals could come together to discuss possible improvements to the Environmental Assessment and Review Process.

After the public response has been carefully considered, the Minister of the Environment will submit to the Cabinet his recommendations for improvements to the Environmental Assessment and Review Process. (Figure 4)

The Environmental Assessment and Review Process in its final form must be consistent with constitutional and jurisdictional boundaries.

PLEASE SEND WRITTEN COMMENTS TO:

Mr. Raymond M. Robinson
Executive Chairman
Federal Environmental Assessment
Review Office
13th Floor
Fontaine Building
Hull, Quebec
K1A 0H3

ADDITIONAL INFORMATION: (819) 997-1000

AMÉLIORER L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE FÉDÉRALE

Un document de travail

Canada

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1987

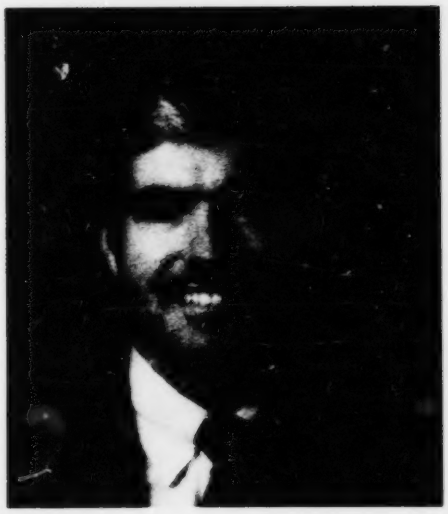
N° de cat. En 106-5/1987

ISBN 0-662-55329-2

AMÉLIORER L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE FÉDÉRALE

Un document de travail

AMÉLIORER L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE FÉDÉRALE



Conformément à son engagement concernant une planification environnementale judicieuse, le gouvernement du Canada reconnaît le besoin d'améliorer son Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement. Le document de travail suivant, qui décrit certaines modifications qui pourraient être apportées au Processus, a été rédigé en vue d'informer des questions en cause les groupements ou personnes intéressés à l'évaluation environnementale, et de demander au public des observations à ce sujet.

Depuis deux décennies, il est de plus en plus évident qu'il importe de protéger l'environnement naturel et de le gérer de façon responsable. Nous sommes plus conscients que jamais du fait que le développement économique dépend de la qualité de l'environnement. Inversement, la dégradation de l'environnement restreint les possibilités d'expansion économique. Cette équation est fermement présentée dans le rapport publié par la Commission mondiale de l'environnement et du développement (la commission Brundtland) qui insiste sur le lien vital entre la qualité de l'environnement et la survie de l'économie.

Si les gouvernements du monde avaient compris plus tôt ce lien, et pris des mesures pour le respecter, nous aurions pu prévenir, ou au moins réduire, un grand nombre des problèmes environnementaux de notre temps. Malheureusement il est impossible de changer le passé, mais nous pouvons, et nous devons, en tirer la leçon si nous voulons assurer notre futur. Une évaluation environnementale consciencieuse et de première qualité des nouvelles propositions, tenant compte de l'expérience acquise lors de développements précédents, est essentielle pour le maintien de notre sécurité et de notre bien-être.

L'exigence du public pour une amélioration du Processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement croît. A mon avis, l'espoir des Canadiens sera mieux satisfait par un système qui souligne l'importance primordiale des considérations environnementales, encourage l'intégration de celles-ci dans le stade préliminaire de la planification du développement et offre une possibilité maximale de participation du public à la prise de décision du gouvernement.

Le processus actuel est défectueux sous plusieurs aspects. Une faiblesse de base est la manière dont l'idée d'auto-évaluation est appliquée. La responsabilité première de déterminer l'importance environnementale d'un développement proposé n'appartient pas au ministre de l'Environnement mais bien au ministre responsable du projet.

Le document de travail qui suit décrit une amélioration possible de cet aspect du processus. Bien qu'il propose qu'un ministère demeure responsable de l'évaluation de ses propres projets à leur stade préliminaire, il suggère que le résultat de celle-ci soit publié afin d'obtenir les commentaires du public. De plus, la portée de ces évaluations pourrait être augmentée en vue de comprendre, entre autres choses, la désignation de solutions de rechange pour tout projet susceptible d'avoir des répercussions importantes sur l'environnement.

Un sujet d'inquiétude supplémentaire est la possibilité de double emploi entre les examens publics découlant du Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement et ceux d'autres audiences de réglementation fédérales. Pour éviter ce problème, il est peut-être possible de ne procéder qu'à un seul processus d'examen public pour les projets qui autrement seraient assujettis à deux procédés.

Le gouvernement du Canada est activement en quête de l'opinion de tous ceux qui sont touchés par, ou ont un intérêt dans, les pratiques d'évaluation environnementale fédérales. Il désire vivement considérer et évaluer toutes les améliorations réalisables pour ce qui concerne la portée, l'application et l'administration du processus existant de telle façon que la planification et l'évaluation environnementale fédérales répondent aux plus hautes normes de logique, d'efficacité et de professionnalisme. Nous avons besoin d'un système qui résiste à l'épreuve du temps. Votre réaction au document de travail qui suit nous aidera à atteindre ce but.

C'est avec plaisir que j'attends vos commentaires et je vous assure que toute opinion sera examinée soigneusement. Après le processus de consultation du public, je préparerai pour mes collègues du Conseil des Ministres un plan dont ils pourront discuter dans le cadre du programme environnemental général du gouvernement. L'amélioration du processus fédéral d'évaluation environnementale sera un des éléments clef du succès de ce programme.

Tom McMillan, C.P., député
de Hillsborough

Ministre de l'Environnement

TABLE DES MATIÈRES

Page

RENSEIGNEMENTS DE BASE

COMMENT APPLIQUE-T-ON LA POLITIQUE FÉDÉRALE ACTUELLE SUR L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE **7**

Politique 7
Champ d'application du Processus 8
Administration 8
Procédures 8
Évaluation initiale 8
Examen public 10

ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE DES PROPOSITIONS GOUVERNEMENTALES

QUESTIONS AYANT TRAIT AU PROCESSUS **13**

Politique d'auto-évaluation 13
Buts des examens par des commissions 13
Portée de la méthode 14

SOLUTIONS AYANT TRAIT À LA POLITIQUE ET AU PROCESSUS

QUESTIONS PRINCIPALES **15**

Portée du processus 15
Améliorations à apporter à l'étape de l'évaluation initiale 16
Améliorations à apporter à l'étape de l'examen public 17
Aide à la participation du public 20
Ressources nécessaires 21
Évaluation 21

ÉTAPE SUIVANTE **22**

À LA RECHERCHE DES COMMENTAIRES DU PUBLIC **23**

RENSEIGNEMENTS DE BASE

COMMENT APPLIQUE-T-ON LA POLITIQUE FÉDÉRALE ACTUELLE SUR L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

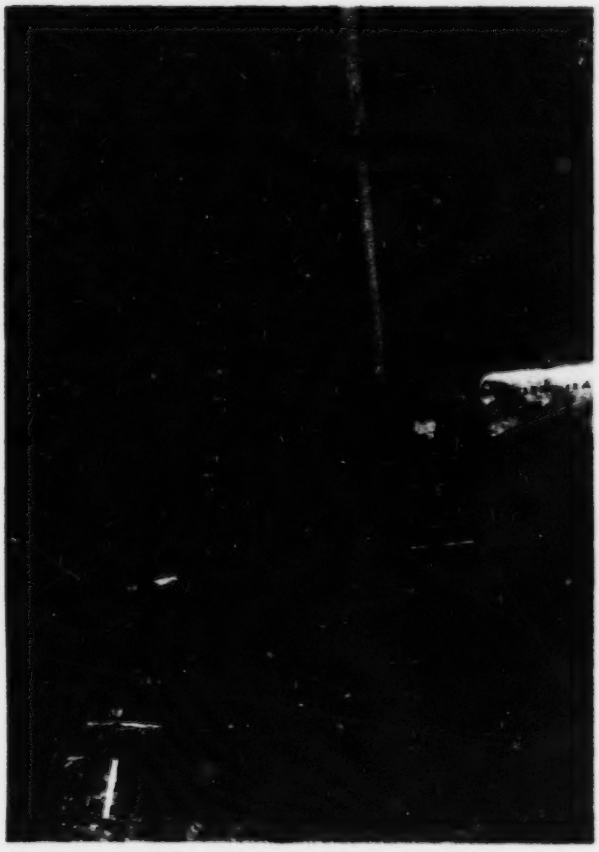
POLITIQUE

Le Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement est entré en vigueur en 1974. Il a été modifié en 1977. En 1984, les Lignes directrices visant le Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement ont été publiées par décret du Conseil en vertu de la *Loi de 1979 sur l'organisation du gouvernement*.

L'actuelle politique fédérale sur l'évaluation environnementale est mise en oeuvre grâce à un vaste ensemble de lignes directrices appelé Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement. Il prévoit qu'on tienne compte des questions environnementales depuis le début jusqu'à la fin de la planification et de la mise en oeuvre de toutes les propositions relevant de la compétence fédérale, avant que ne soient pris des engagements ou des décisions irrévocables.

On entend par «proposition» toute activité ou entreprise à l'égard de laquelle le gouvernement fédéral doit prendre une décision. Le pouvoir et la responsabilité en matière d'évaluation environnementale appartiennent au ministre qui est habilité à prendre une décision au sujet de la proposition. Dans le cadre du Processus, le ministre en question est appelé le ministre responsable.

On s'attend à ce que les sociétés d'État figurant à l'annexe C de la Loi sur l'administration financière appliquent le Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement si cela cadre avec les pouvoirs que leur confèrent les textes législatifs et si cela cadre avec la politique de la société en cause. Les commissions, les agences et les organismes de réglementation du gouvernement du Canada qui ont une fonction réglementaire relative à une proposition doivent appliquer le Processus à moins qu'il y ait un empêchement légal à ce faire ou que cela crée un double-emploi.



Les examens publics des principaux développements dans le Nord prennent en considération les répercussions environnementales et socio-économiques de la construction et de l'entretien.

CHAMP D'APPLICATION DU PROCESSUS

Les Lignes directrices visant le Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement doivent être suivies par tout ministère qui :

1) entend réaliser une de ses propositions ou
2) est habilité à prendre une décision au sujet d'une proposition d'une autre organisation et qui :

— pourrait avoir des répercussions environnementales sur une question de compétence fédérale,
— exigerait un engagement financier de la part du gouvernement fédéral ou
— devrait être réalisée sur des terres administrées par le gouvernement fédéral, y compris la haute mer.

ADMINISTRATION

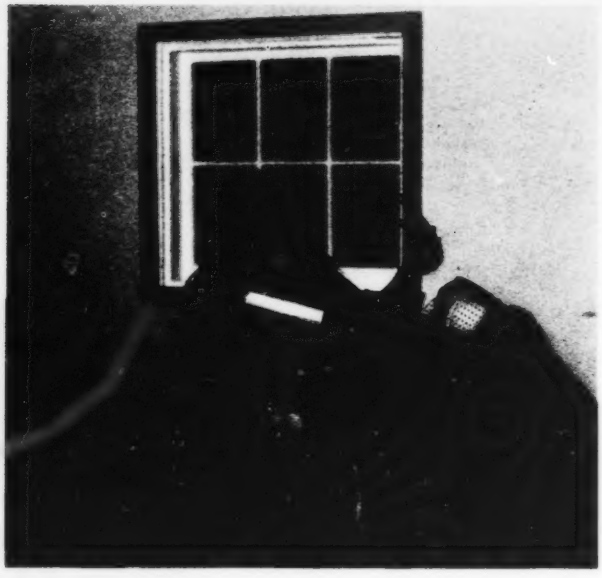
Le Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales (BFEEE) est chargé d'administrer le Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement au nom du ministre de l'Environnement. Il donne des conseils et des lignes directrices sur l'application de ce Processus, fournit le secrétariat pour les examens publics tenus par les commissions qui sont nommées par le ministre de l'Environnement, et charge habituellement un de ses membres de présider chaque commission. Au besoin, il négocie la participation provinciale ou territoriale à un examen, la participation fédérale à un examen provincial ou tout autre accord de collaboration. Le BFEEE conseille le ministre de l'Environnement en matière d'évaluation des incidences environnementales et représente le gouvernement fédéral au sein d'organisations internationales et à des réunions internationales en matière d'évaluation des incidences environnementales. De plus, il finance le Conseil canadien de la recherche sur l'évaluation environnementale, organisme comprenant des spécialistes des administrations fédérales, provinciales et municipales, de l'industrie, de la collectivité des experts-conseils, du milieu de la recherche et des groupes d'environnementalistes. Il lui fournit également un secrétariat et l'aide technique.

PROCÉDURES

Le Processus comprend deux étapes : **l'évaluation initiale** et **l'examen public.**

Évaluation initiale

Des **procédures d'évaluation initiale** méthodiques ont été établies pour déterminer les conséquences néfastes que la réalisation d'une proposition aurait sur l'environnement ainsi que les incidences sociales qui en résulteraient. Une fois qu'il a achevé l'évaluation environne-



On se sert de l'interprétation pour s'assurer que les résidants comprennent la proposition et aient l'occasion de faire leurs commentaires à son sujet.

Des visites sur les lieux du projet sont procédure courante pour les commissions d'examen.

ÉVALUATION INITIALE

PROPOSITIONS

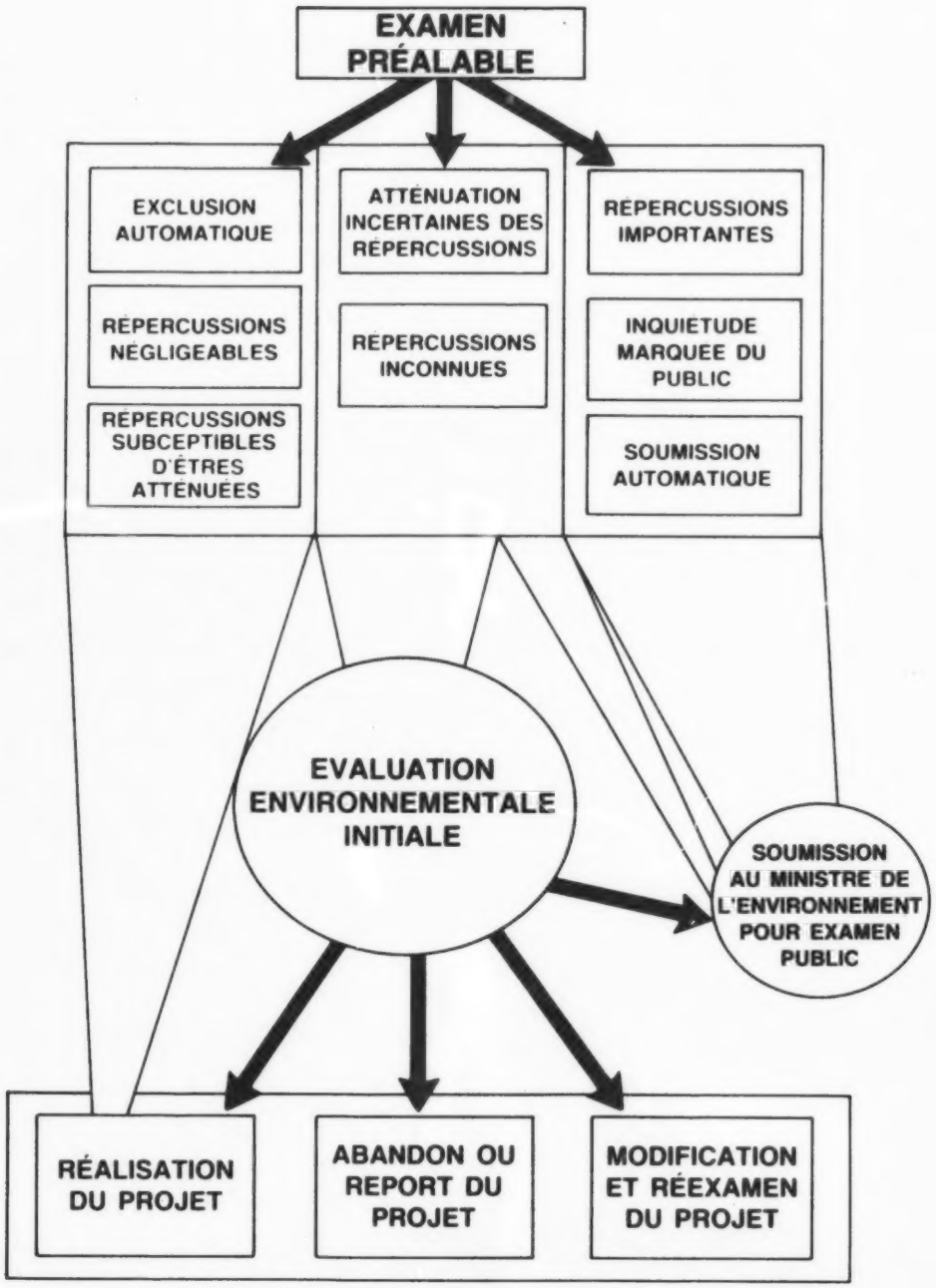


Figure 1

mentale, le ministère responsable se trouve dans l'une des quatre situations suivantes (figure 1):

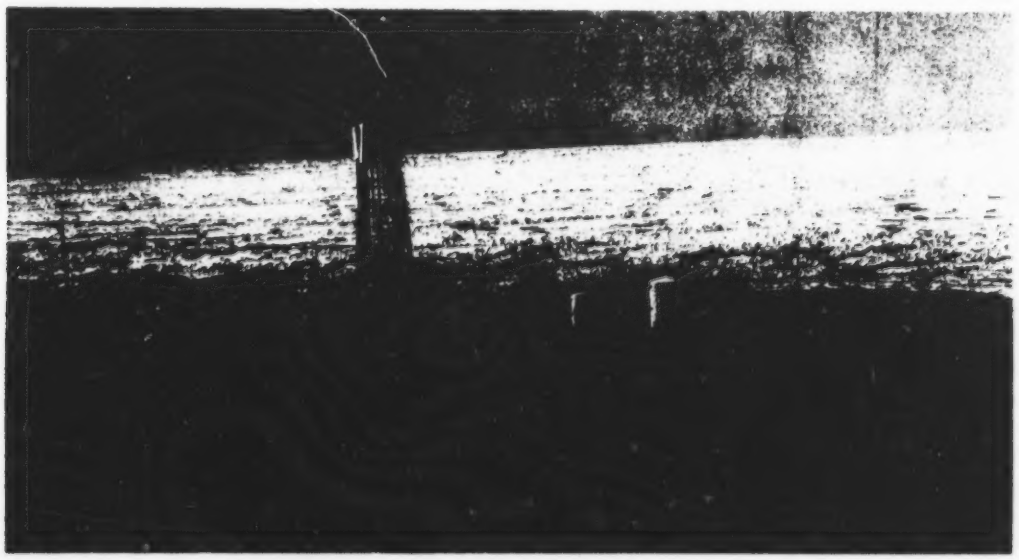
1) Si les conséquences néfastes que l'application d'une proposition aurait sur l'environnement sont nulles ou négligeables ou peuvent être atténuées grâce à des techniques connues, la proposition peut être réalisée.
2) Si les conséquences néfastes que l'application d'une proposition aurait sur l'environnement sont importantes ou si l'inquiétude du public est telle qu'un examen public est souhaitable, le ministre responsable doit déférer la proposition au ministre de l'Environnement pour qu'il la soumette à un examen public mené par une commission indépendante.
3) Si l'on ne connaît pas les conséquences néfastes que la proposition peut avoir sur l'environnement, le ministère responsable doit procéder à un examen plus poussé, appelé l'Évaluation environnementale initiale (EEI) et déterminer par la suite si la proposition doit faire l'objet d'un examen public. Dans l'affirmative, le ministre responsable doit déférer la proposition au ministre de l'Environnement pour que celui-ci la soumette à un examen par une commission indépendante.
4) Si les conséquences néfastes que peut avoir la proposition sur l'environnement sont inacceptables, le ministère responsable doit modifier la proposition et la réévaluer, ou l'abandonner.

Les ministères tels que ceux de l'Environnement, de la Santé nationale et du Bien-être social, des Pêches et des Océans, qui ont des connaissances spécialisées, donnent des conseils aux ministères responsables pendant l'évaluation initiale.

Les mesures qui peuvent atténuer ou éviter des incidences environnementales mises en évidence par l'évaluation initiale doivent être incorporées à toute proposition dont la réalisation est permise. Les conclusions de l'évaluation environnementale sont exposées dans des documents accessibles au public, auquel on donne l'occasion de présenter des observations à leur sujet. Le Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales publie régulièrement une liste des décisions d'évaluation initiale.

Examen public

Un examen public (figure 2) est un examen détaillé des effets environnementaux qu'une proposition peut avoir et des effets sociaux qui en résultent; il est effectué par une commission indépendante nommée par le ministre de l'Environnement. Chaque examen est mené par une nouvelle commission dont les membres, sauf le président, sont normalement recrutés à l'extérieur de la Fonction publique. Le ministre de l'Environnement établit le mandat de chaque commission et la portée de l'examen. À la discrétion des ministres responsables et



Les nouvelles techniques telle la construction d'îles artificielles pour la prospection pétrolière exigent une variété de techniques d'évaluation des répercussions environnementales.

EXAMEN PUBLIC

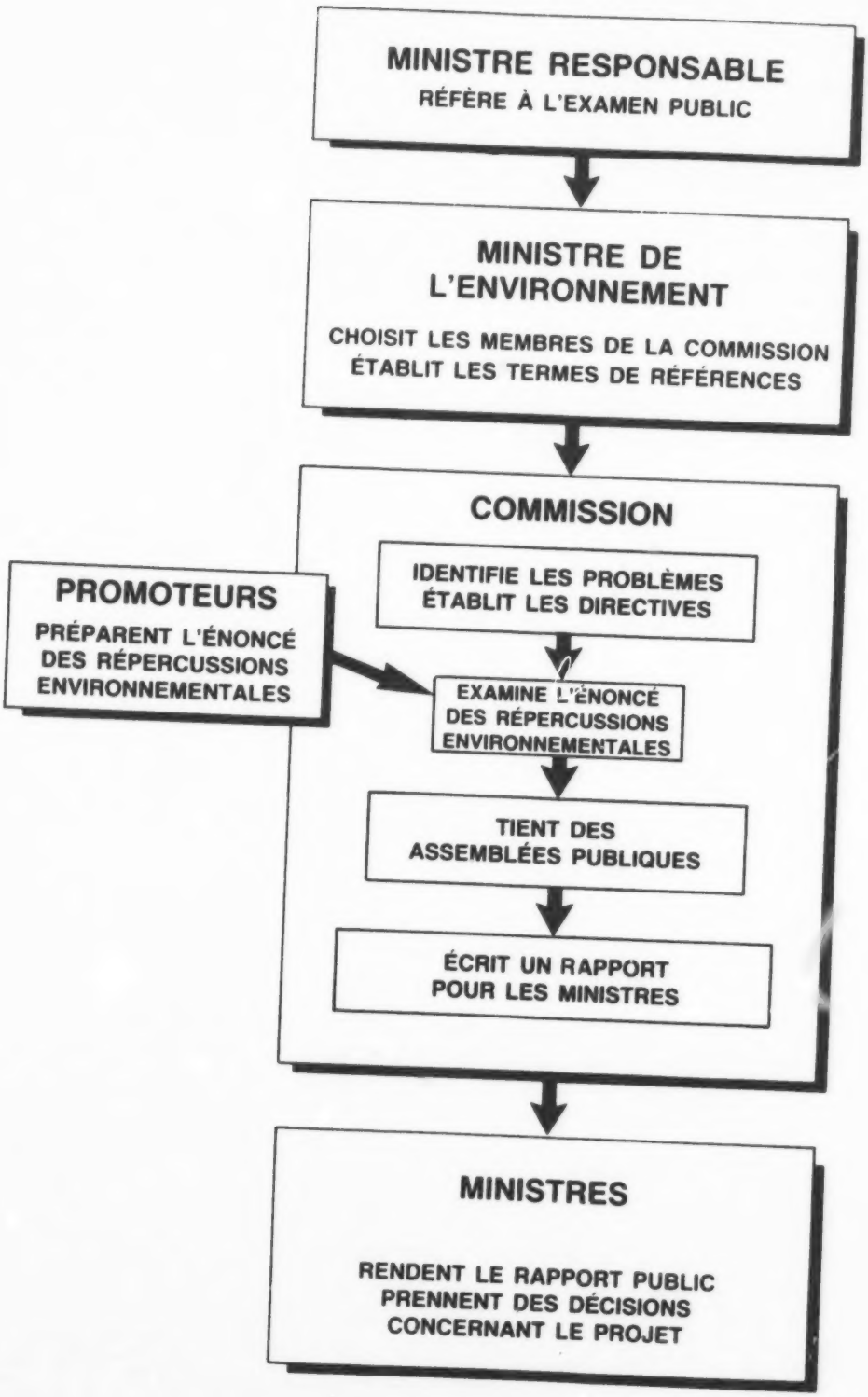
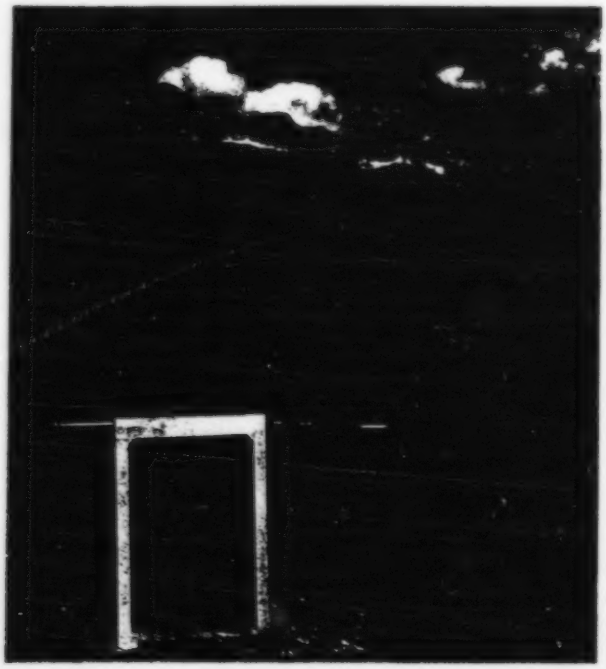


Figure 2

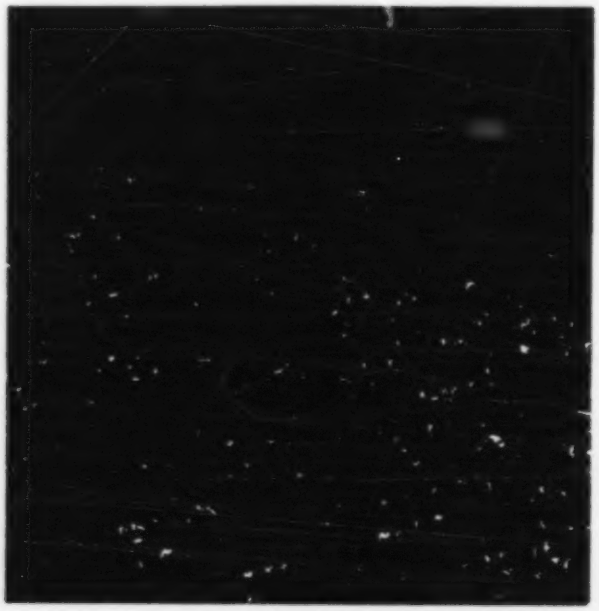


Les préoccupations exprimées lors de l'examen du projet de CP Rail à Rogers Pass dans le Parc national Glacier ont eu pour résultat le changement d'emplacement de la cheminée de ventilation du tunnel.

du ministre de l'Environnement, la portée de l'examen peut être élargie de manière à englober les effets socio-économiques généraux, l'évaluation de techniques et la nécessité de la proposition.

La commission a pour responsabilités d'étudier les répercussions néfastes que la proposition peut avoir sur l'environnement, de déterminer l'ampleur et l'importance des problèmes et des sujets d'inquiétude du public et de présenter au gouvernement, à la fin de l'examen, des recommandations dans un rapport qui est rendu public.

Chaque commission met en oeuvre un programme d'information du public et tient des réunions publiques, y compris des audiences. Les audiences donnent au public l'occasion de présenter des observations, y compris des points de vue favorables et défavorables à la proposition. Les audiences sont tenues conformément à des procédures rendues publiques, mais n'ont un caractère ni judiciaire ni quasi-judiciaire; elles sont plutôt rendues les plus ouvertes et les plus souples possibles. La participation active du public et de personnes ayant des compétences particulières est un facteur crucial pendant l'examen entier.



Les études d'impact environnemental réduisent les impacts éventuels sur la faune telle cette harde de caribous.

Le promoteur de la proposition produit un document, soit d'ordinaire un Énoncé des incidences environnementales, dans lequel il décrit en détail la proposition. Ce document indique habituellement l'état actuel de l'environnement sur les lieux où la proposition doit être réalisée et les incidences que celle-ci peut avoir. Normalement, le document indique les moyens qu'on prendra pour éviter ou atténuer les incidences néfastes. Comme tous les autres documents présentés à la commission, il est rendu public.

A la fin des audiences, la commission rédige un rapport à l'intention du ministre de l'Environnement et du ministre responsable. Ce rapport comprend une description de la proposition, de l'emplacement, des incidences et des problèmes possibles et, ce qui importe encore davantage, des recommandations destinées aux ministres. Normalement, la commission peut recommander la réalisation de la proposition telle qu'elle a été présentée, sa réalisation à certaines conditions ou sa non-réalisation.

Les deux ministres rendent public le rapport de la commission. Le ministre responsable décide si la proposition sera réalisée ou non, la mesure dans laquelle les recommandations de la commission seront adoptées avant que la proposition soit mise à exécution et la façon dont sa décision sera communiquée au public.

ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE DES PROPOSITIONS GOUVERNEMENTALES

QUESTIONS AYANT TRAIT AU PROCESSUS

POLITIQUE D'AUTO-ÉVALUATION

Il y a essentiellement deux façons dont un gouvernement peut organiser sa procédure d'évaluation des répercussions environnementales de ses propres propositions. En premier lieu, il peut charger un seul ministère ou bureau spécial d'examiner toutes les propositions gouvernementales et de prendre les décisions de planification environnementale y ayant trait.

En deuxième lieu, il peut charger chaque ministère d'intégrer l'évaluation environnementale à son propre système de planification des programmes et le tenir responsable de ses propres décisions environnementales relatives à chacune de ses propositions. Des variantes de ces deux solutions sont possibles.

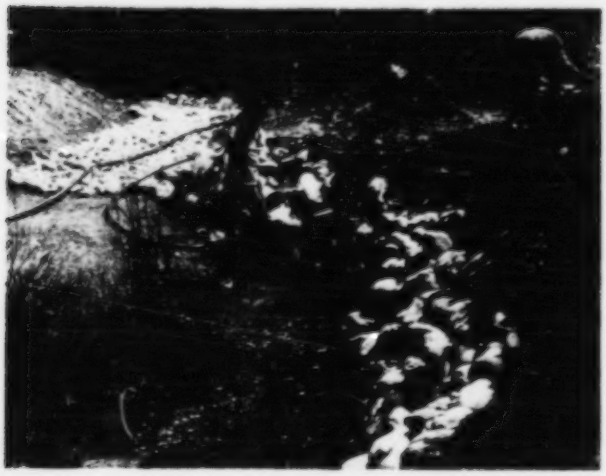
Le gouvernement fédéral a opté pour la deuxième solution, soit pour une politique d'auto-évaluation, vers le début de 1974, et ce pour un certain nombre de raisons importantes. Le gouvernement désirait créer une prise de conscience environnementale dans ses nombreux ministères. Il voulait que les incidences environnementales de toute activité ou proposition gouvernementale soient évaluées et prises en compte le plus tôt possible au cours de sa planification, parce que la modification d'une proposition, pour des raisons environnementales, à un stade avancé de sa réalisation peut être très coûteuse. Il voulait intégrer les frais d'une planification environnementale judicieuse au coût des propositions. Il voulait également que le ministère qui présente une proposition étudie toute inquiétude qu'elle peut inspirer au public et consulte directement les personnes pouvant être touchées par les effets environnementaux de cette proposition.

Ces objectifs sont encore valables et justifient le maintien de l'auto-évaluation en tant que politique fédérale de prédilection. Néanmoins, l'application de cette politique depuis une décennie a indiqué que le principe de l'auto-évaluation pourrait être amélioré.

BUTS DES EXAMENS PAR DES COMMISSIONS

La politique fédérale sur l'évaluation environnementale reconnaît l'importance capitale de la participation du public. Si une proposition fédérale peut avoir des effets environnementaux inconnus ou importants, ou causant une inquiétude sérieuse dans le public, les personnes pouvant être touchées devraient avoir l'occasion d'exprimer leur point de vue à une tribune publique appropriée. Les examens publics des propositions auxquels procèdent des commissions nommées par le ministre de l'Environnement servent à sonder l'opinion publique, à cerner les principaux sujets d'inquiétude des particuliers et des collectivités intéressés et à transmettre des conclusions et des recommandations réfléchies à la lumière des opinions et des renseignements qu'ils permettent d'entendre et d'obtenir. Une évaluation indépendante de grande envergure, réalisée en 1985 par Ron R. Wallace, expert-conseil indépendant, au sujet de la mesure dans laquelle les recommandations présentées par les commissions d'évaluation environnementale ont influencé la prise de décisions du gouvernement fédéral, a indiqué que les examens par des commissions ont donné lieu à d'importantes modifications des projets évalués. Cette évaluation a révélé que, dans la plupart des cas, l'examen public a favorisé la coordination et la prestation des services gouvernementaux tout en offrant au public un important accès à une tribune neutre. De plus, M. Wallace conclut que, dans les cas étudiés, le Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement avait exigé qu'autant les ministères que les entreprises privées tiennent compte de facteurs environnementaux et socio-économiques dans leur prise de décisions.

Malheureusement, aussi efficaces que puissent être les examens par des commissions, il arrive que les intéressés n'aient pas tous les mêmes chances d'y participer à cause de l'iniquité de l'aide financière, de l'accès aux conseils de spécialistes, des délais impartis pour l'analyse des documents et des ressources consacrées



Modification du cours d'une rivière et amélioration de l'habitat du poisson durant le doublement de la route transcanadienne dans le Parc national de Banff.

à l'organisation de la participation. Dans certains cas, cette injustice peut être aggravée par des différences linguistiques et culturelles et l'isolement géographique. Il s'agit de déterminer comment le gouvernement devrait organiser et administrer un programme équitable et approprié de participation du public à chacun des examens réalisés par ses commissions.

La tenue d'examens par des commissions peut être complexe. La proposition à l'étude peut être assujettie à la fois au Processus d'évaluation environnementale et à un processus fédéral de réglementation, ou relever de plus d'un ministère fédéral, ou encore à la fois de la compétence fédérale et provinciale ou territoriale. Il peut y avoir double emploi en matière d'examens publics à l'intérieur de la structure fédérale et entre le gouvernement fédéral et les gouvernements d'autres paliers. Or, pareil double emploi fait perdre du temps et de l'argent à tous les intéressés. Le présent document traite de moyens d'éviter le double emploi des procédures.

Les examens par des commissions d'évaluation environnementale peuvent être des entreprises de longue haleine; cela ne dépend qu'en partie de la commission. Il faut donner au promoteur le temps de rédiger un énoncé des incidences environnementales et prévoir un délai suffisant pour l'examen, par la commission elle-même et les autres personnes intéressées, des documents du promoteur et de tout autre document présenté à la commission. La complexité et la nouveauté de la proposition à l'étude et l'ampleur géographique de ses effets possibles influent sur le temps qu'il faut pour procéder à un examen approfondi permettant aux personnes et aux collectivités qui peuvent être touchées d'exprimer leur point de vue. Néanmoins, il est dans l'intérêt de tout le monde que les examens par des commissions se fassent dans les plus brefs délais. On pourrait considérer l'établissement de nouvelles règles prescrivant des délais applicables au moins aux parties de l'examen sur lesquelles le gouvernement a un certain contrôle — e.g. la nomination des membres de la commission, la préparation du mandat de la commission, la période accordée à une commission pour préparer son rapport après que le promoteur ait soumis l'énoncé des incidences environnementales et le temps requis pour la présentation de la réponse officielle du gouvernement à ce rapport. D'autres moyens d'améliorer l'efficacité des examens par des commissions ont été essayés, se sont révélés utiles et devraient être poursuivis. Il y a, par exemple, la détermination de la portée des principaux problèmes et la réalisation d'examens à portée régionale bien avant la présentation de propositions précises. Le but devrait être de procéder à des examens au grand jour, équitables et complets aux moindres frais.

PORTÉE DE LA MÉTHODE

Dans des conditions idéales, un processus d'évaluation environnementale devrait servir à veiller à ce que le gouvernement fédéral tienne compte dans ses évaluations environnementales non seulement des effets biophysiques mais aussi des questions sociales, économiques et culturelles résultant des effets environnementaux des propositions et que tous les ministères fédéraux procèdent de façon conséquente à des évaluations au grand jour et et dont ils doivent rendre compte.

Au fil des années, le gouvernement fédéral a modifié et renforcé son processus d'évaluation des effets environnementaux des propositions. Le présent document indique les améliorations et ajouts possibles à apporter au processus d'évaluation environnementale en vigueur. De plus, certaines dispositions du Processus actuel ne sont pas claires; elles créent une trop grande possibilité d'interprétations diverses dans certains domaines importants. Les organismes qui doivent mettre en oeuvre le Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement, les types de propositions dont les incidences environnementales doivent être évaluées, la teneur d'une évaluation environnementale acceptable, la définition d'un sujet d'inquiétude du public, et même les responsabilités et obligations associées à l'autoévaluation ont posé des problèmes par le passé. Elles doivent être éclaircies.

SOLUTIONS AYANT TRAIT À LA POLITIQUE ET AU PROCESSUS

QUESTIONS PRINCIPALES

Bâtissant sur les procédures actuellement en vigueur, le présent document traite d'éventuelles modifications pouvant être apportées à la politique et au Processus pour permettre au public de participer davantage aux décisions prises par le gouvernement fédéral en matière d'environnement, renforcer la mise au grand jour de l'auto-évaluation et améliorer la phase de l'examen public du Processus.

Les présentes propositions témoignent d'une ferme volonté de répondre aux désirs exprimés par le public; elles reflètent l'engagement ferme du gouvernement de prendre des décisions au grand jour et de consulter loyalement et largement le public. Certaines faiblesses de l'actuel Processus fédéral d'évaluation environnementale doivent être corrigées, mais il importe encore davantage qu'un futur processus fédéral d'évaluation environnementale soit suffisamment souple pour s'adapter à de nouvelles méthodes et aux nouvelles informations scientifiques qui se feraient jour. Il devrait tout particulièrement permettre l'intégration des valeurs environnementales modernes aux méthodes plus classiques de prise de décisions économiques dans les domaines de compétence fédérale.

Il y a lieu de faire augmenter la rigueur de la planification environnementale par le gouvernement sans alourdir le fardeau de la réglementation de l'industrie canadienne relevant de la compétence fédérale.

PORTÉE DU PROCESSUS

Mise en oeuvre par les sociétés d'État : les sociétés d'État énumérées à l'Annexe C de la Loi sur l'administration financière ne sont tenues actuellement de mettre en oeuvre le Processus fédéral que si cela cadre avec leurs politiques et que les pouvoirs que leur confèrent les textes législatifs le permettent. Certaines de ces sociétés mènent des activités pouvant avoir des répercussions environnementales. A l'heure actuelle, elles peuvent réaliser des projets sans mettre en oeuvre le processus fédéral et, puisqu'elles peuvent ne pas être obligées de suivre les procédures provinciales d'évaluation environnementale, sans procéder à une évaluation environnementale. Certaines sociétés d'État ont volontairement mis en oeuvre le Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement et dans plusieurs cas où des examens ont été réalisés par des commissions.

En général, la mise en oeuvre du Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement par les organismes fédéraux n'est pas uniforme. Puisque les sociétés d'État sont des entités fédérales et représentent le gouvernement fédéral, on peut soutenir qu'elles doivent tenir compte, comme les autres organismes fédéraux, des considérations environnementales au cours de leur prise de décisions. En fait, étant donné qu'il n'y a qu'un petit nombre de sociétés dont les activités pourraient nuire à l'environnement, une solution consisterait à désigner officiellement les sociétés devant mettre en oeuvre le Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement.

Il suffirait de demander aux sociétés d'État qui, en vertu de leur politique interne, ne mettent pas en oeuvre le Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement de changer cette politique. Toutefois, si la loi en vertu de laquelle une société est constituée l'empêche de mettre en oeuvre le Processus, il serait nécessaire de déterminer si les circonstances justifient une demande de modification de cette loi.

Absence d'uniformité de la prise en compte des valeurs environnementales par les organismes de réglementation : Certains organismes fédéraux réglementent des industries dont les activités peuvent avoir des répercussions environnementales. La loi ne confère pas à tous ces organismes les mêmes pouvoirs d'application des principes environnementaux à leurs décisions. Par exemple, l'Office national de l'énergie exige des requérants qu'ils mènent une évaluation environnementale stricte dès l'étape de la conception de leurs projets, alors que la Commission canadienne du transport ne dispose pas de pouvoirs légaux pour examiner les aspects environnementaux des projets qui relèvent de sa compétence. Cependant, la Commission de contrôle de l'énergie atomique a habituellement été en mesure

Réalisation d'un passage inférieur en vue de faciliter le passage des animaux, réduire le nombre d'animaux tués sur la route et améliorer la sécurité du public dans le Parc national de Banff.

de tenir compte des incidences environnementales. Les organismes de réglementation qui ne disposent actuellement pas de pouvoirs légaux leur permettant de tenir compte des facteurs environnementaux dans leur prise de décisions pourraient en être investis par le Parlement, au besoin.

Mise en oeuvre par les organismes de financement : Certains organismes fédéraux apportent une aide financière à la réalisation de projets au Canada, présentés par des entreprises ou des organisations et qui relèveraient normalement de la compétence provinciale. En pareil cas, l'organisme de financement a pour responsabilité de veiller à ce que des contributions financières ne soient pas apportées à des projets insuffisamment évalués qui peuvent avoir des incidences environnementales inconnues ou considérables. La ligne de conduite suivie jusqu'à présent a varié considérablement. L'adoption de procédures bien définies pourrait assurer l'uniformité de la ligne de conduite et favoriser la collaboration, le cas échéant, avec les organismes provinciaux d'évaluation.

Traitement des renseignements confidentiels : Si les renseignements sur les projets sont jugés confidentiels d'après la *Loi sur l'accès à l'information*, la consultation du public au sujet de documents tels que les évaluations environnementales initiales sur ces projets et la publication de ces documents serait difficile, sinon impossible. Dans de telles circonstances, on pourrait établir un mécanisme pour veiller à ce que les projets soient quand même soumis à des examens environnementaux au sein des organismes gouvernementaux.

Application aux projets d'aide à l'étranger : Le Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement est d'application pour les organismes qui apportent une aide à des pays étrangers, tels que l'Agence canadienne de développement international (ACDI), mais les renseignements issus de l'évaluation ne seraient publiés et on ne procéderait à un examen public que si le pays recevant l'aide y consentait. En effet, la tenue d'un examen public dans de telles circonstances pourrait présenter d'insurmontables difficultés, et il serait déplacé d'insister pour qu'un examen ait lieu.

AMÉLIORATIONS À APPORTER À L'ÉTAPE DE L'ÉVALUATION INITIALE

Il est reconnu que bien des modifications positives ont été apportées au Processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement et à sa mise en oeuvre depuis l'adoption du décret du Conseil en 1984. Néanmoins, différentes modifications de procédures pourraient améliorer grandement l'accès du public aux études d'évaluation environnementale établies par les ministères et organismes et faire augmenter la reddition de comptes sur les auto-évaluations qui constituent la base de la politique fédérale d'évaluation environnementale.

Pour assurer une mise en oeuvre prévisible et conséquente du Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement, les procédures suivantes méritent d'être prises en considération.

1) Il pourrait être exigé qu'en vertu du Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement les ministères doivent étudier les répercussions générales sociales, économiques et culturelles de toute modification de l'environnement.
2) Il pourrait être raisonnable de ne pas modifier la pratique actuelle d'examen préalable des propositions dès le début de leur planification et le besoin de communiquer les décisions d'examen préalable au Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales et d'établir des procédures d'évaluation. L'actuel mécanisme permettant de dresser des listes d'exclusion de projets inoffensifs du point de vue

environnemental ou de catégories de projets qu'il n'est plus nécessaire d'étudier, pourrait également demeurer inchangé. Toutefois, on pourrait introduire un nouveau critère. Une liste des types de propositions exigeant une évaluation environnementale initiale pourrait être établie en collaboration entre les ministères fédéraux et le Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, et publiée à titre de directive en vertu d'un décret du Conseil. Par ailleurs, cette liste pourrait être prescrite par un règlement découlant d'une loi sur l'évaluation environnementale. De toute façon, on pourrait demander au public de présenter des observations sur cette liste conformément à la Politique de réglementation fédérale et au Code du citoyen en matière d'équité de la réglementation.

3) On pourrait préciser, dans une directive ou un règlement, selon le cas, la portée de l'évaluation environnementale initiale, y compris, mais non exclusivement, le bien-fondé, les solutions de rechange possibles, les effets bio-physiques, les incidences sociales, économiques et culturelles connexes et les incidences connexes sur la santé (même celles que des activités menées au Canada pourraient avoir à l'extérieur du territoire canadien), les mesures d'atténuation des incidences, la mise en oeuvre du projet et les plans de surveillance après la mise en oeuvre.

4) L'évaluation environnementale initiale pourrait être publiée et mise à la disposition du public dans un lieu public de la région qui subirait l'influence du projet. On pourrait transmettre des avis à la presse locale, en afficher dans des lieux publics et en distribuer par la poste ou par d'autres moyens de diffusion de l'information pour indiquer aux habitants de cette région qu'ils peuvent consulter l'évaluation. On pourrait prévoir une période raisonnable, soit de 30 à 60 jours, durant laquelle le public pourrait faire connaître sa réaction au ministère responsable.

AMÉLIORATIONS À APPORTER À L'ÉTAPE DE L'EXAMEN PUBLIC

Si le public demandait qu'un projet soit soumis à un examen public indépendant, le ministre responsable pourrait être tenu de répondre publiquement dans un délai précis et d'indiquer, le cas échéant, les motifs de son refus.

On pourrait établir un mécanisme pour veiller à ce que les décisions au sujet du besoin d'un examen public reflètent les considérations tant du ministre responsable que du ministre de l'Environnement.

Il serait raisonnable que le processus d'examen public cadre avec l'envergure et l'importance des projets à l'étude. La procédure que le ministre de l'Environnement publie pour chaque examen public pourrait en témoigner. En particulier, dans les circonstances où il ne semble pas y avoir lieu de nommer une commission d'évaluation environnementale entière, le ministre pourrait être habilité à charger un négociateur indépendant de favoriser l'entente entre le promoteur et les parties qu'inquiète un projet particulier. Ce négociateur pourrait recommander qu'une commission soit nommée, au besoin.

Il peut y avoir des circonstances précises où, dans certains domaines de compétence fédérale, il serait souhaitable que le ministre de l'Environnement soit autorisé à engager des examens par des commissions de concert avec les ministres responsables des activités dont il est question :

— une demande d'examen précise présentée par une province ou un territoire,
— des projets susceptibles d'avoir des incidences interprovinciales ou transfrontalières,

Pour le programme de doublement de 700 km de voie ferrée de CN Rail en Colombie-Britannique, une commission a recommandé des mesures destinées à protéger d'importantes ressources de poisson.

Une commission a donné des directives concernant les répercussions environnementales à long terme des activités relatives au transport dans les corridors du fleuve Fraser et de la rivière Thompson en Colombie-Britannique.

— des projets mettant en cause le passage d'eau d'un bassin hydrographique à un autre,

— des projets à composantes ou phases multiples dont la combinaison pourrait avoir un effet cumulatif sur l'environnement (p. ex., la recherche d'hydrocarbures dans les régions isolées).

La procédure à suivre par les commissions pourrait demeurer souple tel qu'à présent. Toutefois, il pourrait se présenter des circonstances où l'attribution de plus grands pouvoirs à une commission pourraient faciliter la réalisation d'un examen. Un groupe de travail nommé par le Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales consulte le public sur les avantages et les inconvénients de différentes procédures d'audience. Le rapport de ce groupe, qui sera disponible au début de l'automne, aidera à se faire une opinion à ce sujet et à améliorer l'efficacité des audiences des commissions.

Les directives ou les règles applicables aux examens par des commissions pourraient exiger que le promoteur rédige un énoncé des incidences environnementales comprenant des éléments précis qui cadrent avec ceux que doivent inclure les évaluations environnementales initiales obligatoires.

Actuellement, le rapport de toute commission indépendante (et il serait raisonnable d'y inclure le rapport de tout négociateur indépendant) doit être présenté au ministre responsable et au ministre de l'Environnement et rendu public peu après. Un délai pourrait être établi dans lequel le ministre responsable et le ministre de l'Environnement seraient tenus de présenter conjointement au public une réponse concernant le rapport avant

Construction de la piste d'envol d'un aéroport après une évaluation environnementale initiale du projet faite par Transports Canada.

de prendre une décision au sujet de la réalisation de la proposition.

Il est extrêmement important que les effets environnementaux réels des activités soient surveillés afin que soient confirmées ou infirmées les prévisions de ces effets et l'efficacité des mesures d'atténuation. Les évaluations environnementales pourraient, dans des conditions idéales, comprendre des plans précis prévoyant l'obtention de données exactes sur les incidences environnementales réelles et l'utilisation de ces données pour adapter la construction et les autres activités découlant du projet. Cela permettrait d'autant plus d'améliorer les prévisions aux fins des évaluations futures et, partant, la planification. Dans les cas où des projets examinés par des commissions seraient réalisés, les ministres en cause pourraient être tenus de publier, de concert avec le ministre de l'Environnement, des plans de surveillance applicables aux projets.

Dans le cadre de tout processus révisé d'évaluation et d'examen en matière d'environnement, il importerait d'insister sur le rôle vital que des ministères ayant des connaissances ou des responsabilités spécialisées doivent continuer à jouer en tant que conseillers d'autres ministères et commissions.

La figure 3 est un schéma de quelques possibilités de changement des procédures et d'ajouts au processus examiné dans ce document de travail.

Les industries réglementées par le gouvernement fédéral préféreraient qu'une seule audience publique, plutôt que des audiences publiques successives, soit tenue sur chaque projet. Par exemple, il est possible actuellement

AMÉLIORATIONS POSSIBLES AU PROCESSUS

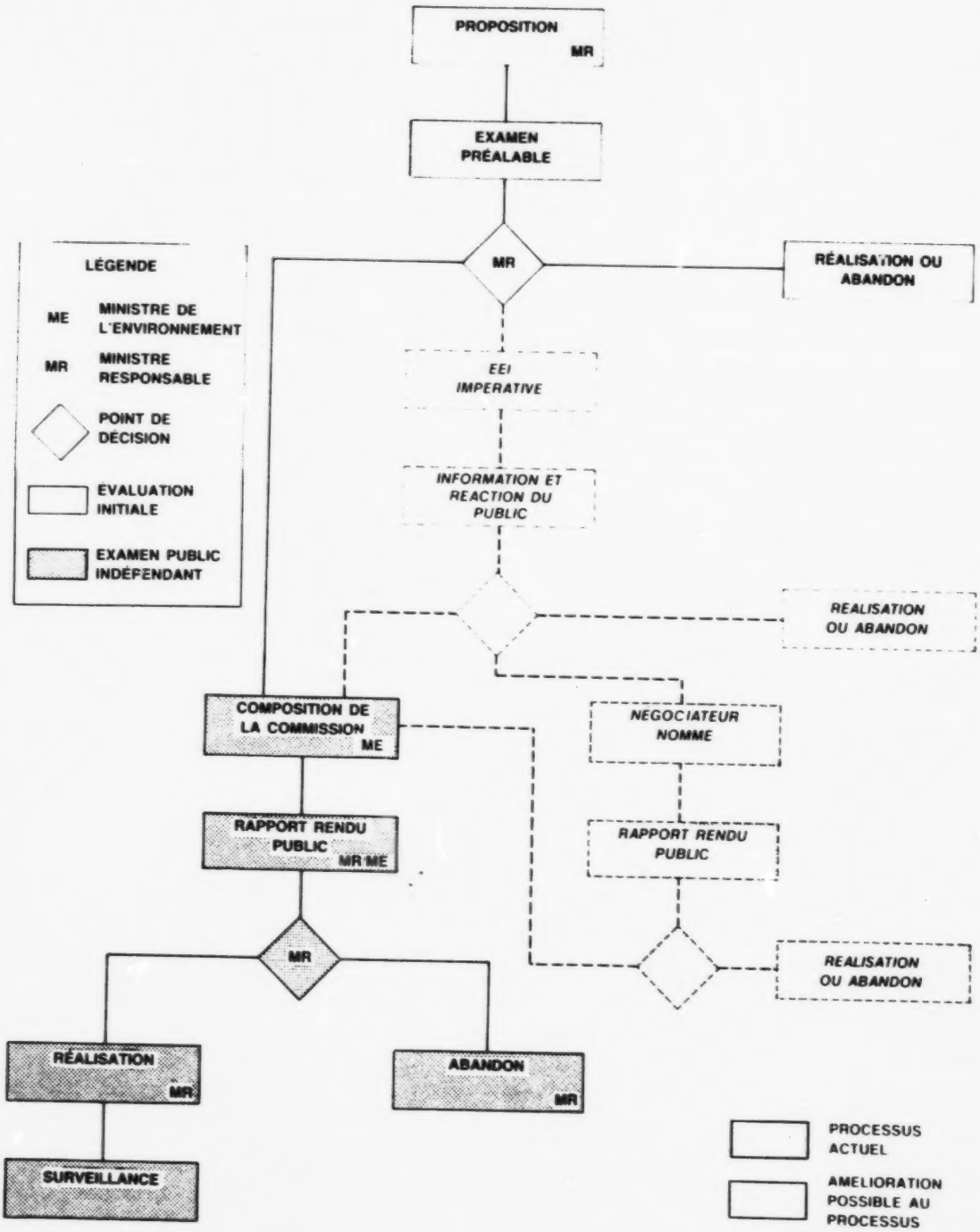


Figure 3

que l'Office national de l'énergie tienne des audiences publiques sur les incidences environnementales d'une proposition même si des audiences publiques ont déjà eu lieu dans le cadre du Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement. Il importe de clarifier les rôles et les responsabilités des organismes de réglementation pour ce qui est de la mise en oeuvre de ce processus. Par conséquent, on pourrait prendre des mesures pour diminuer le double emploi des

On encourage les résidants locaux à étudier les projets proposés et à présenter leurs commentaires lors des réunions publiques tenues par la commission.

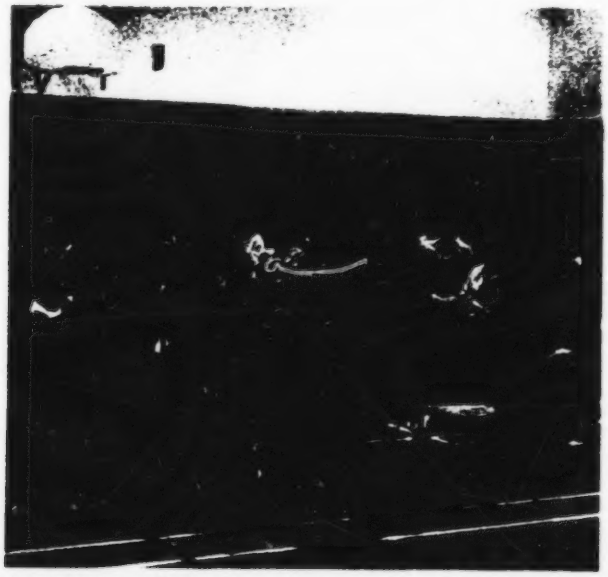
audiences tout en donnant des possibilités acceptables de présentation d'observations par le public dès le début de l'étude de la proposition. Dans des circonstances où un projet bien défini ferait vraisemblablement l'objet d'un examen par une commission en vertu du Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement et d'une audience publique par un organisme de réglementation, il pourrait être acceptable de ne suivre qu'une seule procédure d'audience, pourvu que celle-ci permette de traiter efficacement des questions environnementales. Cela pourrait exiger, dans certains cas, la modification de la législation régissant l'organisme de réglementation. Il ne serait peut-être pas possible de supprimer entièrement le double emploi dans les cas où un examen public est tenu pour étudier un ensemble de propositions concernant une région particulière ou une proposition unique à portée régionale dont seule une partie doit faire l'objet d'une audience subséquente par un organisme de réglementation. Dans ces cas, l'examen permettrait d'élargir la base des conseils donnés aux ministres et de la procédure de réglementation. De tels cas seront vraisemblablement très peu nombreux.

Dans les cas où une audience publique serait normalement nécessaire tant selon les règles d'une commission de réglementation qu'en vertu du Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement, il pourrait être possible, si la législation le permet, d'ajouter un membre spécial à cette commission de réglementation, de concert avec le ministre qui en est responsable. Cela permettrait de tenir une seule audience. Il ne serait pas nécessaire qu'une commission d'évaluation environnementale indépendante procède à un examen distinct. La prompte évaluation des incidences environnementales d'une proposition ainsi étudiée pourrait être assurée si l'on exigeait que le promoteur publie une évaluation environnementale initiale longtemps avant de présenter une requête à l'organisme de réglementation.

Dans un même ordre d'idées, il serait souhaitable que le ministre de l'Environnement prenne des dispositions avec les provinces, les territoires et les organisations autochtones pour éviter le double emploi en matière d'examens environnementaux. Les intérêts et les valeurs des Autochtones seraient reconnus à titre de critères d'évaluation environnementale et l'on prévoirait la modification de l'exécution de la loi en fonction de décisions futures éventuelles au sujet de l'autogouvernement des Autochtones ou d'une cession de pouvoirs aux territoires.

AIDE À LA PARTICIPATION DU PUBLIC

Il se peut que des intéressés n'aient pas des possibilités égales de participer aux examens réalisés par des commissions indépendantes en raison de l'iniquité de l'aide financière, de la possibilité de consulter des spécialistes, des délais impartis pour l'analyse des documents, des ressources d'organisation de la participation et, dans certains cas, à cause des différences linguistiques et culturelles. L'évaluation indépendante détaillée qui a été réalisée au sujet du programme de financement expérimental des intervenants dans l'examen de la mer de Beaufort a indiqué nettement l'utilité du financement des intervenants pour assurer un accès équitable. Dans le cadre du régime actuel, certains intervenants, tels que les Autochtones ou des organismes communautaires, peuvent être admissibles à certains genres de financement alors que d'autres ne le sont pas, et certains ministères responsables et certains promoteurs financent la participation d'intervenants alors que les autres ne le font pas. D'autre part,



Les habitants de George River font leurs commentaires au sujet du projet de directives pour la préparation de l'énoncé des répercussions environnementales concernant les activités aériennes militaires au Labrador et au Québec.

Les promoteurs ont la responsabilité d'expliquer leurs projets au public susceptible d'être affecté par ceux-ci.

un financement approprié des intervenants ferait augmenter les frais des examens alors que le gouvernement s'efforce de comprimer les dépenses. Si une politique de financement de la participation du public devait cependant être adoptée, le problème sera de déterminer qui fournira les fonds et comment les administrer.

À supposer que des fonds soient fournis, ils pourraient être administrés selon les principes suivants :

1) Les fonds destinés à la participation du public pourraient être obtenus par les soins du Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales.
2) Pour chaque examen, un comité distinct indépendant de toutes les parties pourrait être établi par le Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales et chargé de gérer tous les fonds fédéraux disponibles pour la participation du public.
3) On pourrait établir un mécanisme, tel qu'un comité consultatif, pour recommander le montant des fonds à consacrer à chaque examen.

RESSOURCES NÉCESSAIRES

Le gouvernement est préoccupé par la possibilité d'imposer aux ministères, aux organismes, et particulièrement aux promoteurs du secteur privé assujettis au Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement, des exigences de planification qui comporteraient des coûts supplémentaires. Le gouvernement reconnait également que le coût des dommages environnementaux qu'on ne corrige pas est un coût pour tous les Canadiens. Les implications en terme de ressources des améliorations proposées au Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement doivent être évaluées et pesées à fond, tant pour prévenir que des coûts excessifs viennent grever les budgets des ministères que pour s'assurer que ce ne soit pas le public canadien qui paie les coûts des effets néfastes sur l'environnement. Le coût des améliorations proposées sera étudié en fonction des avantages d'une bonne planification environnementale.

ÉVALUATION

Qu'il soit assujetti ou non à une loi, on pourrait procéder aux évaluations périodiques suivantes du Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement :

1) Évaluation d'exécution : L'exécution du Processus serait évaluée par des ministères choisis conformément à la politique fédérale sur l'évaluation des programmes.
2) Évaluation d'efficacité : Une évaluation périodique de l'efficacité globale du processus serait réalisée par un comité indépendant, nommé par le ministre de l'Environnement, à des intervalles précis, soit peut-être tous les trois ans.

ÉTAPE SUIVANTE

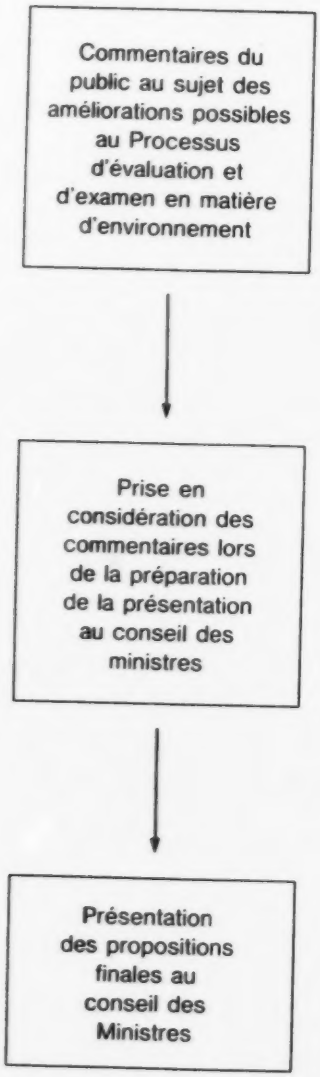


Figure 4

À LA RECHERCHE DES COMMENTAIRES DU PUBLIC

Vos observations et suggestions permettront de former le Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement le plus efficace et le plus pratique possible.

Le présent document de travail est distribué à des groupes, des organisations et des particuliers susceptibles d'être intéressés par le Processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement. Les commentaires et les suggestions écrits concernant ces proposition seront bienvenus.

Le Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales (BFEEE) coordonne cette initiative au nom du ministre de l'Environnement. Si vous désirez des renseignements supplémentaires ou souhaitez rencontrer le personnel du BFEEE, veuillez nous contacter à l'adresse ou au téléphone ci-dessous. Le personnel du BFEEE se fera un plaisir d'organiser des réunions auxquelles des groupes d'intérêts et des particuliers pourront se rencontrer pour discuter des améliorations qui pourraient être apportées au Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement.

Une fois que la réaction du public aura été étudiée attentivement, le ministre de l'Environnement recommandera au Cabinet des améliorations à apporter au Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (figure 4).

La version définitive du Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement doit cadrer avec la Constitution et les différentes juridictions.

VEILLEZ TRANSMETTRE TOUTE OBSERVATION ÉCRITE À :

M. Raymond M. Robinson
Président exécutif
Bureau fédéral d'examen des
évaluations environnementales
13e étage
Immeuble Fontaine
Hull (Québec)
K1A 0H3

Renseignements complémentaires: (819) 997-1000